

LANDSTINGSKOMMUNERNA

Organisation, beslutsprocess och serviceutbud

LEIF JOHANSSON

Statsvetenskapliga institutionen

Lunds Universitet

Meddelande 1976:2

LANDSTINGSKOMMUNERNA

Organisation, beslutsprocess och serviceutbud

Akademisk avhandling

som med vederbörligt tillstånd av Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet för vinnande av filosofie doktorsexamen kommer att till offentlig granskning framläggas i sal 26, Getingevägen 8, lördagen den 29 maj 1976 kl 14

av

Leif Johansson

fil lic, sm

Statsvetenskapliga institutionen

Lunds universitet

MEDDELANDE 1976:2

100



1. INOMSTÄLLNINGEN

1.1. Inledning

1.2. Förord

1.3. Innehåll

2. INOMSTÄLLNINGENS HISTORIA

2.1. Inledning

2.2. Förord

2.3. Innehåll

2.4. Innehåll

2.5. Innehåll

2.6. Innehåll

3. INOMSTÄLLNINGENS INNEHÅLL

3.1. Inledning

3.2. Innehåll

3.3. Innehåll

3.4. Innehåll

3.5. Innehåll

3.6. Innehåll

3.7. Innehåll

3.8. Innehåll

3.9. Innehåll

3.10. Innehåll

3.11. Innehåll

3.12. Innehåll

3.13. Innehåll

3.14. Innehåll

3.15. Innehåll

3.16. Innehåll

3.17. Innehåll

3.18. Innehåll

Till

ÅSA, JONAS och LISA

utan vilkas medverkan detta

Meddelande från Statsvetenskapliga

institutionen i Lund visserligen

kommit fram tidigare men då

idag varit mindre aktuellt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	PRESENTATION AV UNDERSÖKNINGEN	1
1.1	Inledning	1
1.2	Föreställningsram	4
1.3	Frågeställningar och uppläggning	12
2	LANDSTINGSKOMMUNERNAS SOCIO-EKONOMISKA OCH POLITISKA STRUKTUR	17
2.1	Inledning	17
2.2	Genomsnittsvärden och variation	17
2.3	Inbördes samband mellan olika kommunegenskaper och indelning av landstingskommunerna i olika kommuntyper	19
2.4	Landstingskommunernas socio-ekonomiska och politiska struktur i förändringsperspektiv	28
2.5	Sammanfattning	32
3	LANDSTINGSFÖRVALTNINGENS ORGANISATIONSSTRUKTUR	34
3.1	Landstingens centrala kansliorganisationer	35
3.2	Landstingens centrala förtroendemannaorganisationer	37
3.2.1	Bakgrund	37
3.2.2	Aspekter på förtroendemannainflytandets förutsättningar	41
3.2.3	Förtroendemannaorganisation och kommuntyp	55
4	DEN LANDSTINGSKOMMUNALA BESLUTSPROCESSEN	63
4.1	Syfte och föreställningsram	63
4.2	Ärenden på landstingsmötena 1967 och 1972	63
4.3	Motions- och interpellationsaktivitet	67
4.4	Organisationer och kravartikulerare	77
4.5	Artikulering som beslutsalternativ	79
4.5.1	Politiseringens omfattning	81
4.5.2	Hypoteser och resultat	84
4.6	Beslutsöverensstämmelse mellan olika beslutsnivåer	97
4.7	Partisammanhållning och partisamarbete	101

4.8	Konflikter vid beslut om utgifts- och inkomststater 1963-1967	105
4.8.1	Inledning	105
4.8.2	Primärkommunal jämförelse	106
4.8.3	Konfliktmönster med avseende på olika beslutsnivåer	107
4.8.4	Beslutsöverensstämmelse mellan olika nivåer	108
4.8.5	Konfliktbenägenhet och politisk struktur	109
5	DET LANDSTINGSKOMMUNALA SERVICEUTBUDET	113
5.1	Inledning	113
5.2	Beskrivning av serviceutbudets omfattning och variation	117
5.2.1	Bakgrund	117
5.2.2	Att mäta serviceutbud	120
5.2.3	Variation i serviceutbud enligt olika mått	124
5.3	En hypotetisk förklaringsmodell till serviceutbudets variation	130
5.4	Andra undersökningar	133
5.5	Analys av serviceutbudets variation	137
5.6	Invändningar	145
5.7	Kontrollanalyser	146
5.8	Informationsutbud	154
6	SAMMANFATTNING	159
6.1	Problemställningar	159
6.2	Resultat	160
6.3	Utvecklingsmönster	162
6.3.1	Politisk struktur	162
6.3.2	Organisationsstruktur	163
6.3.3	Beslutsprocess	164
6.3.4	Serviceutbud	165
7	SUMMARY	168
7.1	Theoretical framework, research design and hypotheses	168
7.2	Results	173
7.3	Trends	177

7.3.1	Political structure	177
7.3.2	Organisational structure	177
7.3.3	The decision-making process	179
7.3.4	Available services	180
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING		183
MEDDELANDEN FRÅN STATS-VETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN I LUND		189

1.1 Inledning

Landstingen har under det senaste decenniet blivit föremål för en starkt ökad uppmärksamhet i samhällsdebatten.¹⁾ En anledning härtill har varit den intensiva diskussionen om den lämpliga uppgiftsfördelningen mellan landstingen, den statliga regionalförvaltningen (dvs länsstyrelser och länsnämnder) och primärkommuner.¹⁾

Diskussionen är långt ifrån avslutad och har blivit politiserad, dvs partierna har intagit olika ståndpunkter till frågan om uppgiftsfördelningen. En annan orsak till landstingens mera uppmärksammade plats i samhällsdebatten är den mycket kraftiga expansion som den landstingskommunala verksamheten undergått. Nya uppgifter överfördes under 1960-talet på landstingen, provinsialläkarväs- endet 1963, mentalsjukvården 1967. Samtidigt har verksamheten inom landstingens traditionella kompetensområde intensifierats genom den allmänna utbyggnaden av hälso- och sjukvårdssektorn. År 1950 tog hälso- och sjukvården i anspråk mindre än en halv miljard kronor, 1965 hade siffran stigit till ungefär 5 miljarder och 1970 till ungefär 10 miljarder, dvs ungefär en 20-dubbling på 20 år. Sjukvården har därmed blivit "en 'näringsgren' större än järn- och stålverksindustrin".²⁾

Detta har återverkat på landstingens ställning. Landstingen har, som det sagts av en landstingsdirektör, "på endast något decennium utvecklats från en i gemene mans ögon tämligen undanskymd plats som indifferent kommunalt organ till en storkoncern i service med omisskännliga drag som företag men därtill utrustat med de speciella befogenheter i politiskt och ekonomiskt avseende som landstings- lagen skapar".³⁾

Trots landstingssektorns växande omfattning och betydelse i samhäl- let⁴⁾ och trots att landstingsledamöterna väljes genom allmänna

1) För en sammanställning, se Nilsson-Johansson-Zanderin, 1970 samt länsberedningens betänkande Stat och kommun i samverkan, SOU 1974:84.

2) Rhenman, 1969, s 16.

3) Jansson, 1967.

4) Det bör i detta sammanhang erinras om att så länge första kam- maren fanns kvar hade landstingen också till uppgift att utse huvudparten av dess ledamöter.

och direkta val, kvarstår på det hela taget som faktum det förhållandet att landstingen "i gemene mans ögon intar en tämligen undanskymd plats som indifferent kommunalt organ". Flera under senare år genomförda intervju- och enkätundersökningar tyder på att allmänhetens kunskaper om den landstingskommunala verksamheten inte fyller särskilt högt ställda krav.¹⁾ Något tillspetsat kan påstås att det enda som tycks vara mera allmänt bekant är att landstingen är huvudmän för hälso- och sjukvården.

Påståendet om landstingens tämligen undanskymda plats kan på det hela taget sägas ha giltighet även för landstingen betraktade som samhällsvetenskapliga forskningsobjekt. Bilden bör dock inte tecknas alltför dyster. Flera tecken tyder på att landstingen - liksom för övrigt hela den "regionala problematiken" - tilldrar sig ett växande intresse såväl bland allmänhet som bland samhällsforskare.

För att något informera - dock utan anspråk på fullständighet - om vad som från forskarhåll producerats om landstingen och deras verksamhet, kan först noteras att det finns publicerat ett flertal studier av enskilda landstings historia, liksom också mer allmänna historiska landstingsundersökningar (inte minst angående landstingens tillkomsthistoria), alla utförda med en mer eller mindre sedvanlig "historisk" metod. Frekvensen studier av detta slag ökade för övrigt markant under åren kring landstingens 100-årsjubileum 1963. Bland dessa historiska studier förtjänar särskilt Göran B Nilssons såväl omfattande som djupgående undersökningar att omnämnas (bl a Hundra års landstingspolitik. Västmanlands läns landsting 1863-1963, 1966 samt Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839-1928, 1967), liksom också Sixten Björkbloms avhandling om Södermanlands läns landsting (1942). En avhandling av Erik Broms från 1930 (Studier rörande det svenska landstinget) illustrerar en juridisk infallsvinkel; temat för Broms studie är landstinget som förvaltningssubjekt inom den gällande rätten. Historiskt respektive juridiskt perspektiv är dock inte de enda som anlagts vid studier av landstingsvärlden även om arbeten av denna typ kvantitativt dominerar.

1) Se t ex Vad vet Svensson om landstinget (stencilerad rapport från Örebro läns landsting, 1973). Det skall i sammanhanget dock tilläggas att flertalet landsting liksom också Svenska landstingsförbundet under senare år gjort betydande insatser för att förbättra informationsverksamheten såväl internt som externt gentemot allmänheten.

Det sannolikt bästa exemplet på en översiktlig modern framställning av landstingsverksamheten sedd utifrån statsvetenskapliga utgångspunkter torde finnas vara Gillis Albinsons uppsats om landstingskommunerna (publicerad i Gunnar Wallin (red), Kommunerna i förvandling, 1966, 3:e uppl 1973). Ett företagsekonomiskt eller mer adekvat, organisationsteoretiskt, "styrt system"-perspektiv på (delar av) landstingsverksamheten representeras av Eric Rhenman (Centrallasarettet, 1969) och Åke Asplund (Sjukvårdsadministration, 1967). Ett kombinerat företagsekonomiskt och statsvetenskapligt betraktelsesätt anläggs i Edgar Borgenhammars undersökning av den ekonomiska beslutsprocessen inom sjukvården (Makten över sjukhuset, 1968). Flera offentliga utredningar har i olika avseenden lämnat viktiga bidrag till vetandet om landstingskommunala förhållanden. Speciellt kan nämnas betänkanden från Landstingsutredningen (Landstingets organisation och arbetsformer m m, SOU 1963:64), Länsdemokratiutredningen (Förvaltning och folkstyre, SOU 1968:47), Länsberedningen (Stat och kommun i samverkan, SOU 1974:84) samt huvudbetänkandet från Utredningen om den kommunala demokratin (Kommunal demokrati, SOU 1975:41) med tillhörande delrapporter (Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? SOU 1972:2; Rapport angående kommunal information m m, SOU 1972:52, Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting, SOU 1975:18, samt Kommunal organisation och information, SOU 1975:46). I sammanhanget kan slutligen också noteras att landstingens egen intresseorganisation blivit föremål för statsvetenskapligt studium (Rolf Ejvegård, Landstingsförbundet. Organisation, beslutsfattande, förhållande till staten, 1973).

Föreliggande undersökning, vilken ingår som en delstudie i Kommunal-forskningsgruppens program,¹⁾ har till syfte att i ett jämförande perspektiv belysa vissa aspekter på organisationen, beslutsprocessen och serviceutbudet i de svenska landstingskommunerna. Som utgångspunkt tar dock inte studien fasta på de - för att anknyta till ett citat ovan - "omisskänliga dragen som företag" utan fastmer på "de speciella befogenheter i politiskt och ekonomiskt avseende som landstingslagen skapar". Undersökningen anknyter därvid till det systemteoretiska betraktelsesätt som inom statsvetenskapen begrepps-

1.) Angående kommunalforskningsprogrammets uppläggning och frågeställningar, se Westerståhl, 1970. Information om Kommunal-forskningsgruppens övriga landstingsstudier ges i Johansson-Nilsson-Petersson, 1975.

mässigt utvecklats framför allt av den amerikanske forskaren David Easton. Anknytningen innebär att vi utnyttjar Eastons begreppsapparat som ett hjälpmedel för att generera frågeställningar och för att strukturera och tolka data.

Fortsättningsvis i detta kapitel skall vi först skissera grunddragen i Eastons betraktelsesätt varefter delar av detta överförs till de här aktuella studieobjekten. I anslutning därtill redovisas sedan undersökningens uppläggning och allmänna frågeställningar.

1.2 Föreställningsram

Samhällsaktiviteter vilka på något sätt är relaterade till varandra kan i analytiskt syfte sammanföras till system.¹⁾ Med ett politiskt system kan då enligt Easton förstås de aktiviteter som till övervägande del är orienterade mot den auktoritativa eller bindande fördelningen av olika slags värden för samhället.²⁾

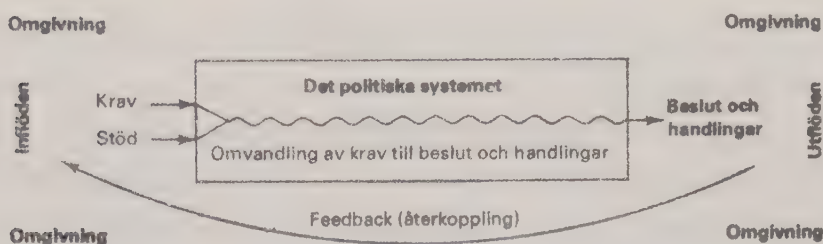
Övriga aktiviteter betraktas som det politiska systemets omgivning. Det politiska systemet är därmed avgränsat med hänvisning till dess samhällsfunktion, dvs att ombesörja auktoritativ värdefördelning.³⁾ Hur tillkommer då denna värdefördelning? Generellt uttryckt tänkes det ske genom en process i vilken samhällsmedlemmarnas krav på och stöd för en viss värdefördelning omvandlas till ett auktori-

1) För en presentation av det allmänna systemteoretiska synsättet, se Johansson, 1974.

2) "... what distinguishes political interactions from all other kinds of social interactions is that they are predominantly oriented toward the authoritative allocation of values for a society. Political research would thus seek to understand that system of interactions in any society through which such binding or authoritative allocations are made and implemented. /.../ Authoritative allocations distribute valued things among persons or groups in one or more of three possible ways. An allocation may deprive a person of a valued thing already possessed; it may obstruct the attainment of values which would otherwise have been obtained; or it may give some persons access to values and deny them to others". (Easton, 1965A, s 50). För en kritisk diskussion av Eastons synsätt, se bl a Meehan, 1967, s 168 ff samt Ståhlberg, 1974.

3) Jmf t ex med en välbekant icke-funktionshänvisande definition av begreppet politiskt system: "Ett politiskt system är varje bestående mönster av mänskliga relationer, som i betydande utsträckning innefattar makt, styre eller auktoritet" (Dahl, 1968, s 15).

tativt beslut, vilket sedan verkställs eller tillämpas. Synsättet kan illustreras med Eastons ofta återgivna flödesmodell enligt figur 1.1. Den närmare innebörden av figurens begreppskategorier utvecklas i det följande.¹⁾



Figur 1.1 David Eastons flödesmodell för relationerna mellan det politiska systemet och dess omgivningar.
Källa: Easton 1965 A, s 110.

A Omgivning

Inomsamhällelig omgivning består av övriga system inom det samhälle som det politiska systemet tillhör. Dessa bidrar till att skapa betingelser för det politiska systemet, bl a genom att skapa värden att fördela. Exempel. Det ekonomiska systemet, det kulturella systemet.

Utomsamhällelig omgivning består av olika system utanför det "egna" samhället. Exempel: Internationell ekonomi, internationell kultur.

B Inputkategorier (Inflödena till det politiska systemet)

Krav är lika med en meningsyttring om att en bindande fördelning av värden med avseende på ett visst sakområde skall göras (eller inte göras) av dem som är ansvariga för detta. Exempel på olika typer av krav: Krav på varor och tjänster, reglering av beteende, deltagande, information.

Stöd innebär handlingar (yttre stöd) eller åsikter (inre stöd) som det politiska systemet (eller olika delar därav) behöver för att kunna fungera tillfredsställande. Ett exempel på stöd är att samhällets medlemmar uppfattar systemets värdefördelning som bindande.

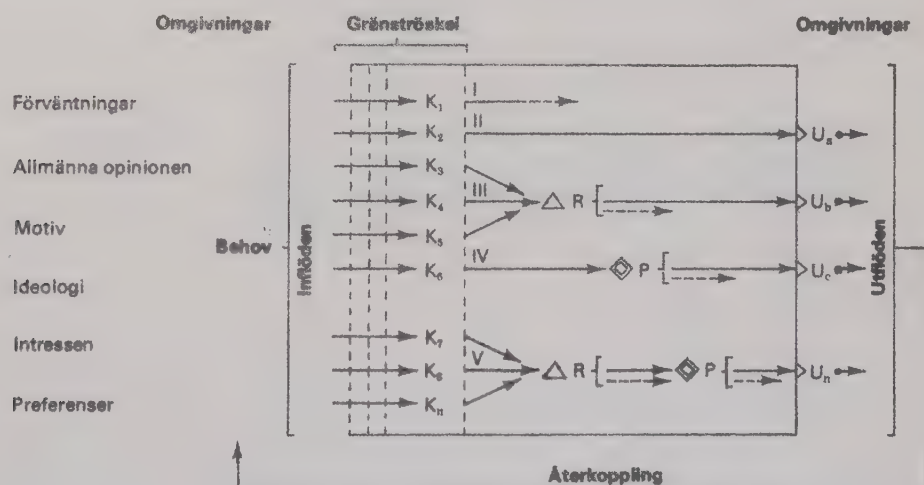
1) Framställningen bygger på Easton, 1965 A och B.

Easton skiljer vidare på specifikt och diffust stöd, vilket innebär stöd till följd av uppfyllda krav respektive stödjande handlingar och attityder som ej är direkt förknippade med speciella outputs. Stöd riktas mot (eller undandras) inte det politiska systemet som helhet utan mot olika delar eller stödoobjekt: Easton särskiljer tre sådana: 1) den politiska samfälligheten som sådan, 2) styrelseformen (regimen), samt 3) innehavare av olika styrelseroller.

Det politiska systemet har behov av ett visst mått av stöd för att inte "bryta samman", vilket innebär att det inte fattas några beslut som uppfattas som bindande av samhällets medlemmar. Om inflödet av stöd sjunker kan systemet komma att utsättas för påfrestningar (stress). Om kraven blir för många eller alltför omfattande innebär även detta en påfrestning för systemet, eftersom en oförmåga från systemets sida att ta emot och behandla de inkommande kraven, kan komma att leda till att stödnivån sjunker.

C Omvandlingsprocesser

1. Behovs omvandling till krav (politisering av behov eller kravartikulering).
2. Reduktion och kombination av krav (dvs sammanjämkning eller krav-aggregering).
3. Kravs omvandling till politiska stridsfrågor (issues).
4. Omvandling till output, dvs auktoritativa beslut och handlingar.



Figur 1.2 Principskiss över det politiska systemets bearbetning av krav. Ord- och teckenförklaringar, s 7.
Källa: Easton 1965 B, s 74-75.

Ord- och teckenförklaringar

Omgivningar	Dessa omfattar både de inomsamhälleliga och utomsamhälleliga omgivningarna.
Gränströskel	Det finns ingen skarp gräns mellan omgivningarna och det politiska systemet. Därför har övergången angivits som ett streckat område. Easton anser för övrigt att det är av mindre intresse om man förlägger punkten för behovets omvandling till krav innanför eller utanför det politiska systemet.
Behov	Denna term definieras som de förväntningar, den allmänna opinion, de motiv, den ideologi, de intressen och preferenser av vilka det uppstår eller formas krav.

Omvandlingspunkter

Symbol Beteckning Förklaring

 K_{1-n}

Artikulering av krav. Pilarna i det streckade området anger inflödet av krav i det politiska systemet. K_{1-n} representerar de olika kraven.

 I-V

Flödeskanaler och flödesmönster. De heldragna pilarna anger kanalerna för vissa krav, medan de streckade pilarna visar hur andra krav försvinner i det politiska systemet. Siffrorna I-V anger de fem huvudtyperna av flödesmönster för kraven.

$\triangle$ R

Reducerings- och kombinationspunkter. I och med att ett krav ingått som en del i den politiska processen kan det modifieras och/eller kombineras med andra krav. Härigenom minskar det totala antalet krav i systemet.

 P

Omvandling till politiska stridsfrågor. På något stadium under vägen genom det politiska systemet sker en omvandling av vissa krav så att de övergår till att bli ämnen för politiska motsättningar. Ur denna grupp utväljs några som omvandlas till utflöden.

 U_{a-n}

Omvandling till utflöden. Vid denna punkt omvandlas kraven – i sin ursprungliga form, eller den de fått vid processen i det politiska systemet – till beslut och handlingar. U_{a-n} representerar de olika utflödena och pilarna utflödenas vägar ut i omgivningarna.



Utflödesenheter. Besluten och handlingarna fattas och verkställs av innehavarna av styrelserollerna.

Återkoppling

I diagrammet har återkopplingen angivits i form av en enda linje. I realiteten består den av ett otal kanaler, genom vilka utflödena förs ut till omgivningarna och där påverkar behov och krav.

I figur 1.2 visas en principskiss över det politiska systemets bearbetning av krav. Omvandlingsprocesserna utgör möjliga källor till påfrestning (stress). Vid de olika processpunkterna under kravens väg in i och ev igenor det politiska systemet finns därför - eller utvecklas - olika reglerande mekanismer för att bestämma påfrestningar av olika slag, s k gate-keepers ("grindvaktare").

D Output

Output utgörs av systemledarnas (the Authorities) auktoritativa beslut och handlingar, vilka inverkar på fördelningen av värden för samhället. De fortsatta konsekvenserna av dessa beslut och handlingar benämns däremot outcomes.

E Feedback-mekanismer

Feedback - återkoppling - är den dynamiska process varigenom information om systemets prestationer kommuniceras på ett sådant sätt att detta påverkar systemets kommande beteende. Feedback kan vara utformad som krav eller stöd. Feedback kan även vara institutionaliserad, dvs på förhand fixerad. Den utgör då en form av kontroll.¹⁾

Det presterade synsättet innebär således sammanfattningsvis att det politiska systemet avgränsas med hänvisning till dess samhällsfunktion, dvs att ombesörja auktoritativ värdefördelning. Den politiska processen skildras därefter som en omvandling av viss slags input till viss slags output. I vidareutvecklingen differentieras sedan denna process med utgångspunkt från de olika delfunktioner, vars fullgörande uppfattas som nödvändigt för att värdefördelningen skall komma till stånd. Funktionerna ombesörjs av någon i systemet, men olika system skiljer sig åt med avseende på ombesörjarkonstruktion. Skillnaderna mellan olika politiska system betraktas således som strukturella och inte som funktionella.²⁾

Eastons eget teoretiska huvudintresse gäller det politiska systemets möjligheter att reglera inflödena av krav och stöd, vari enligt hans synsätt systemets möjlighet att bestå ligger, dvs bestå i

1) Lundquist, 1971, s 14.

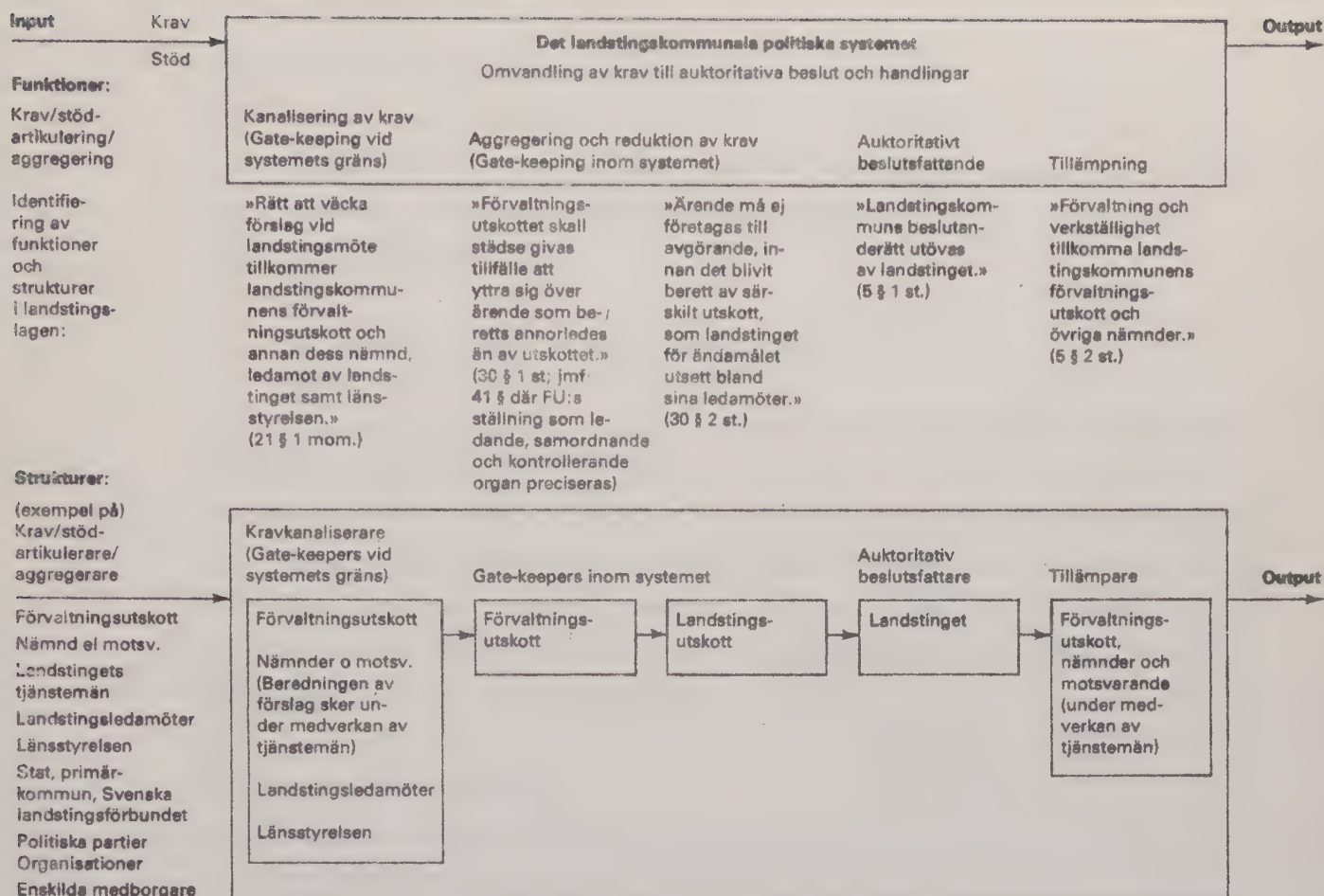
2) Jmf Almond-Coleman, 1960 och Almond-Powell, 1966.

meningen fortsätta existera som ett system.¹⁾ För egen del är vi närmast intresserade av att söka utnyttja vissa delar av Eastons betraktelsesätt som ett ordnande perspektiv vid en empiriskt orienterad analys av de speciella politiska system som de svenska landstingskommunerna utgör. Inledningsvis behövs då en introduktion av begreppet politiskt delsystem. Med detta förstås de aktiviteter inom ett delsamhälle (dvs delområde av samhällsområdet) genom vilka dess auktoritativa värdefördelning ombesörjs. Därutöver karaktäriseras ett politiskt delsystem av att dess beslutsfattare är valda av eller utgöres av delsamhällesmedlemmarna.²⁾ Betraktade som politiska delsystem på regional nivå ombesörjer landstingen auktoritativ värdefördelning i på visst sätt styrda och kontrollerade sakområden, dvs det slutliga ombesörjandet av viss slags värdefördelning är överfört - decentraliserat - från det politiska systemet på central nivå till delsystem på regionnivå.

Figur 1.3 visar den offentliga förvaltningen i Sverige på olika nivåer ur ett strukturellt perspektiv och i figur 1.4 visas med större förstoringsgrad en principskiss över den organisatoriska strukturen i det landstingskommunala politiska delsystemet.

1) "How do any and all political systems manage to persist in a world of both stability and change? Ultimately the search for an answer will reveal what I have called the life process of political systems - those fundamental functions without which no system could endure - together with the typical modes of response through which systems manage to sustain them. The analysis of these processes, and of the nature and conditions of the responses, I posit as a central problem of political theory." (Easton, 1965 B, s 17).

2) Lundquist, 1971, s 47.



Figur 1.5 Funktioner och strukturer i det landstingskommunala politiska systemet.

Den ovannämnda funktionsdifferentieringen inom den politiska processen kan självfallet överföras till det politiska delsystemet. Sett i delsystemperspektiv är då landstinget, vilket är valt av medborgarna i landstingskommunen, auktoritativ beslutsfattare, medan förvaltningsutskottet - det obligatoriska styrelseorganet - liksom nämnder dels har artikulerings- och gate-keeping-funktioner (dvs vad som med en kommunalrättslig term kallas beredning), dels också fullgör tillämparfunktionen. Med avseende på sistnämnda funktion finns det här en principiellt viktig skillnad mellan det politiska systemet och delsystemet, såtillvida som att det politiska systemets tillämparfunktion nästan uteslutande sköts av utifrån formella meriter tillsatta rollinnehavare, dvs tjänstemän. I delsystemet ombesörjs däremot tillämparfunktionen i väsentlig utsträckning av efter allmänna val utsedda representanter, dvs förtroendemän,

politiker. Till sin hjälp har dessa en central kansliorganisation av anställda tjänstemän i allmänhet under ledning av en landstingsdirektör.

Den allmänna föreställningsramen för vår fortsatta analys kan nu sammanfattas enligt figur 1.5 där vi med anknytning till de centrala stadgandena i landstingslagen skisserar huvuddragen i "kopplingsschemat" mellan funktioner och strukturer i det regionala politiska delsystemet.

1.3 Frågeställningar och uppläggning

Undersökningen omfattar en beskrivning av organisationsstrukturen, kravomvandlingsprocessen och serviceutbudet i de svenska landstingskommunerna samt en analys av hur dessa variabler är relaterade till kommunernas egenskaper i socio-ekonomiskt och partipolitiskt avseende. Mer preciserat uttryckt innebär detta att vi söker klarlägga vilka av följande alternativa hypoteser som får stöd i det undersökta empiriska materialet:

Den landstingskommunala

- a organisationsstrukturens utformning
- b kravomvandlingsprocessens karaktär respektive
- c serviceproduktionens omfattning

påverkas

- 1 varken av landstingskommunernas socio-ekonomiska (S) eller partipolitiska (P) struktur
- 2 av S, men inte av P
- 3 av P, men inte av S
- 4 av såväl S som P, varvid dessa påverkar oberoende av varandra
- 5 av såväl S som P, varvid dessa samverkar (interagerar) i sina effekter.

En empirisk analys av den angivna problemformuleringen förutsätter att landstingskommunerna på en och samma gång kan indelas i olika typer med avseende på deras socio-ekonomiska och politiska karaktäristika. Det blir därför nödvändigt att först kartlägga kommunernas egenskaper i dessa avseenden. Studien redovisas i kapitel 2.

Den leder fram till en tvådimensionell indelning av landstingskommunerna i fyra olika kommuntyper, vilken sedan tjänar som analysinstrument i de följande kapitlen.

Undersökningens uppläggning sammanfattas i figur 1.6 där det även framgår vilka enskilda variabler som studeras inom respektive huvudkategori.

I vissa avseenden går undersökningen utöver den ovan sammanfattade problemställningen. Speciellt gäller detta vid studiet av kravomvandlingsprocessen i kapitel 4 där särskild uppmärksamhet ägnas åt en kartläggning av politiseringens omfattning och intensitet. Som politiserade betraktas krav (operationaliserat som ärenden i landstingens protokoll) där det på minst en av tre undersökta beslutsnivåer (förvaltningsutskott, landstingsutskott, landstingsmöte) artikulerats mer än ett beslutsalternativ. Analysen tar sedan sikte på att undersöka vilka omständigheter som påverkar sannolikheten för att ett krav skall bli politiserat under kravomvandlingsprocessens gång. Med anknytning till figur 1.5 kan ramen för denna analys sammanfattas på följande sätt:

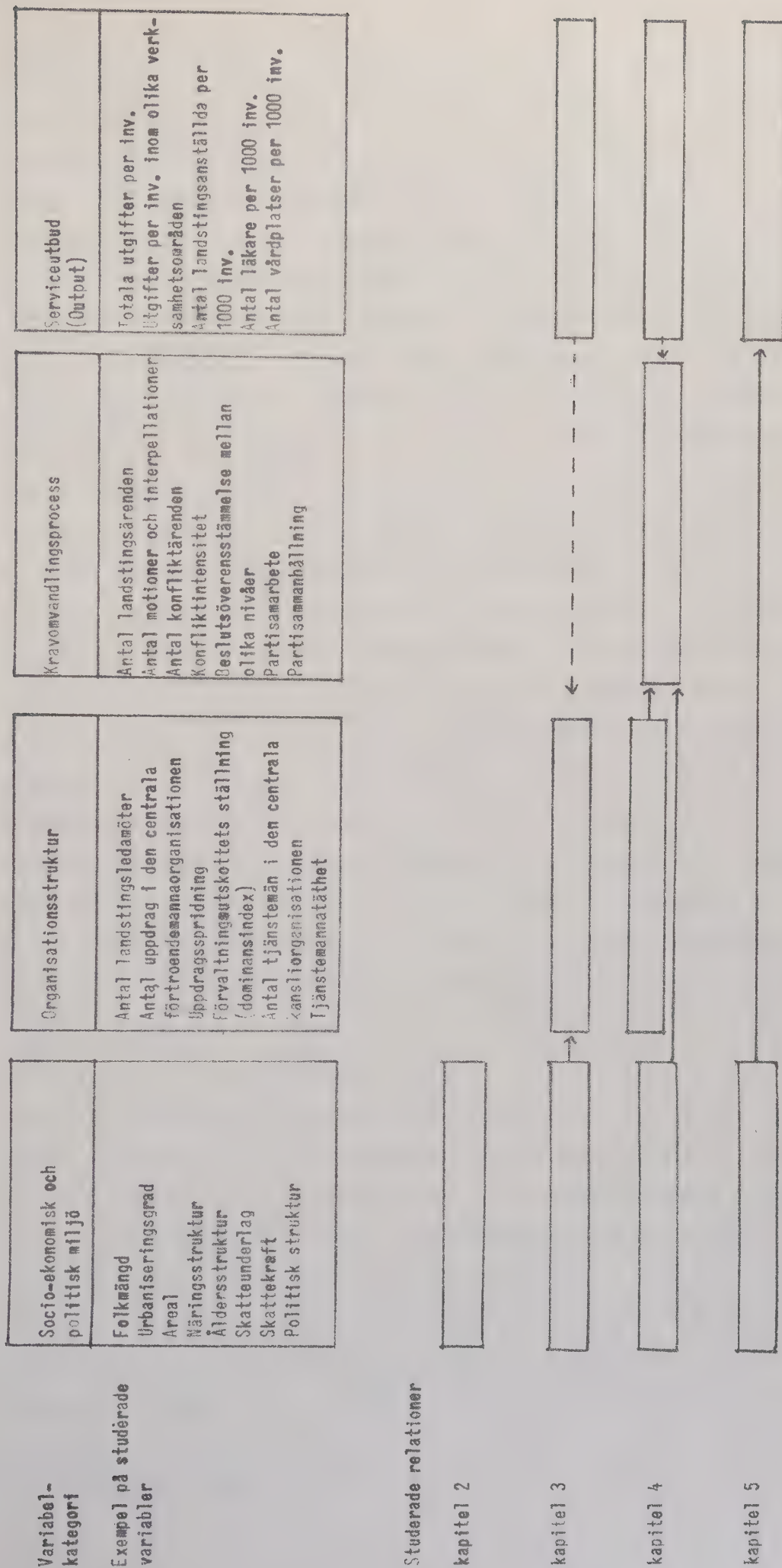
Sannolikheten för att ett krav skall bli politiserat - liksom även politiseringens intensitet - antas vara systematiskt beroende av egenskaper hos

- 1 kravet
- 2 kravartikuleraren
- 3 "grindvaktarna" i det politiska systemet
- 4 den partipolitiska konkurrenssituationen
- 5 det politiska systemets omgivning samt
- 6 dessutom också beroende av vilken fas kravomvandlingsprocessen befinner sig i och om kravet ifråga politiserats i en tidigare fas eller ej.

I anslutning till ovannämnda kategorier av förklaringsfaktorer formuleras i kapitel 4 en uppsättning generella hypoteser vilka sedan i operationaliserad form konfronteras med empiriska data.

Det bör i anslutning till ovanstående framställning tilläggas att möjligheterna till preciserade utsagor om effekten av en viss specificerad faktor självfallet får anses begränsade även om alla önskvärda s k konstanthållningar också visar sig praktiskt möjliga.

FIGUR 1.6 Schematisk förteckning över studerade variabler och relationer.



Men detta då av ett mera allmänt skäl. Det nämligen att den samhällsvetenskapliga analyssituationen endast sällsynt är av experimentell karaktär i naturvetenskaplig mening, vilket är en i sammanhanget oeftergivlig förutsättning för säkra slutsatser om orsak och verkan. På sin höjd kan samhällsvetaren söka arrangera sin analys-situation så att den efterliknar den som föreligger vid ett renodlat experiment. En sådan ansats - vanligen kallad pseudoexperimentell - innebär att man gör en på erfarenhet eller logiska / teoretiska överväganden grundad rekonstruktion av ett redan inträffat händelseförlopp. De hypotetiska orsak/verkanfaktorerna konfronteras med varandra i ett i efterhand insamlat datamaterial där de "händelser" vars inträffande man vill förklara, faktiskt redan har inträffat. I verkligheten har detta eventuellt skett via påverkan av i datamaterialet helt obeaktade orsaksfaktorer. Vad som kan göras är kontroller för kända alternativa hypoteser och häri ligger det pseudo-experimentella i analysen. Den vanligaste metoden vid denna ansats är multivariat analys, vilket innebär att alternativa hypoteser kontrolleras genom olika typer av "konstanthållningar", dvs nedbrytning av datamaterialet i undergrupper som är homogena m a p de determinanter som föreslås i de alternativa hypoteserna. Vad som gör dessa kontrollmetoder endast pseudoexperimentella är den begränsning som ligger i att eftersom kontrollerna görs i efterhand så kan de naturligtvis bara avse kända alternativa hypoteser. Härvidlag är den rena experimentsituationen överlägsen genom att möjliggöra kontroller av såväl kända som okända faktorer. Experimentatorn framkallar där den hypotetiska determinanten (orsaken) i en experimentgrupp; i den s k kontrollgruppen görs däremot ingenting. För att kontrollera alternativa förklaringar randomiseras såväl kända som okända faktorer. (Gäller det t ex försökspersoner så innebär det att dessa fördelas slumpmässigt på experiment- och kontrollgrupp). "Genom detta tillvägagångssätt uppnår han /experimentatorn/ maximal sannolikhet för att grupperna är lika varandra i alla avseenden utom ett: den introducerade determinanten i experimentgruppen. Följaktligen är han tämligen förvissad om att varje skillnad mellan kontrollgruppen och experimentgruppen beror på den introducerade determinanten." ¹⁾

1) Zetterberg, 1967, s 150.

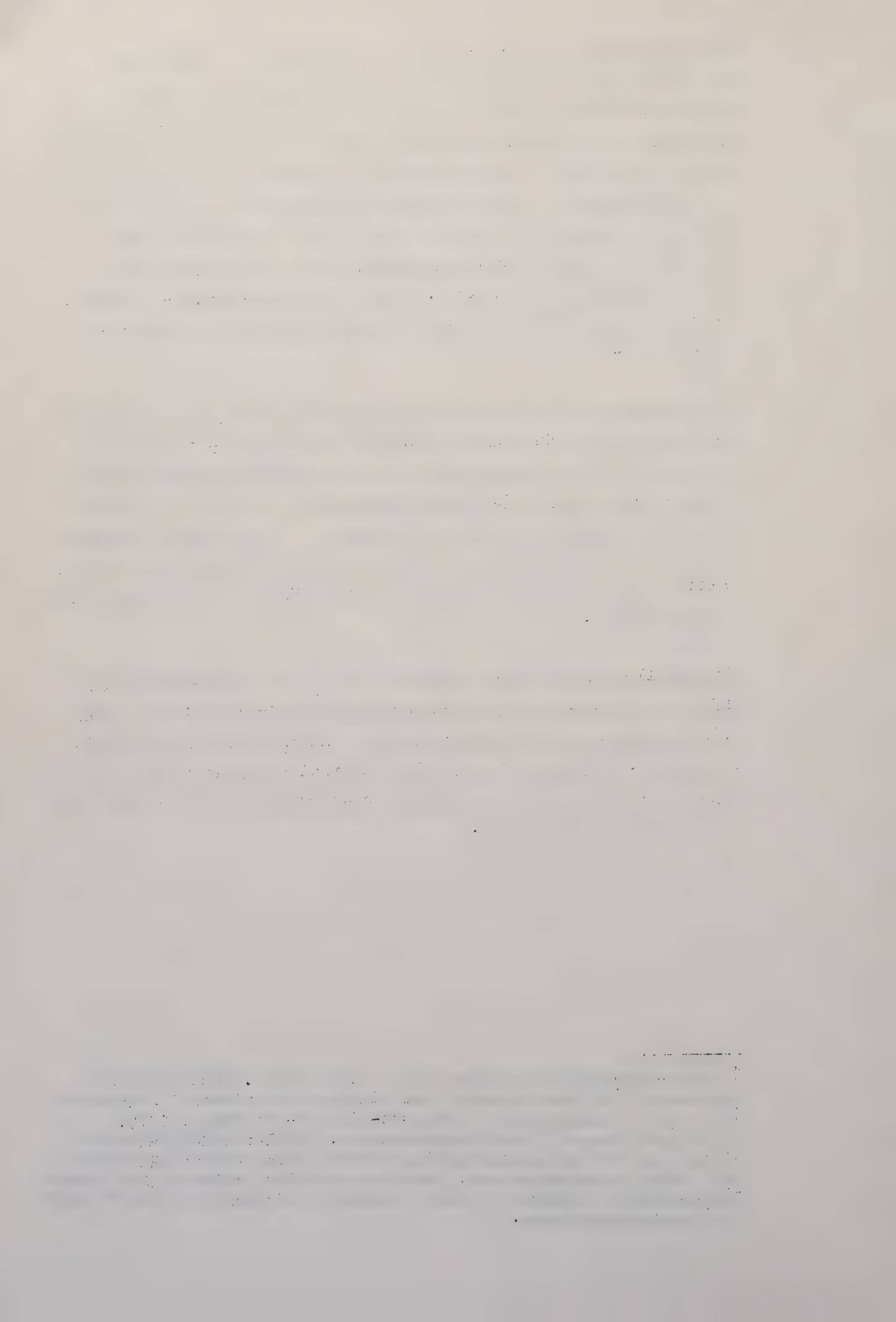
Undersökningens ~~empiriska~~ material består dels av landstingens och förvaltningsutskottens handlingar och protokoll, dels av officiell statistik från Statistiska centralbyrån samt statistiska och andra sammanställningar producerade av Svenska landstingsförbundet. Merparten av analyserna har genomförts i två separata men till omfattningen i stort identiska datamaterial, det ena huvudsakligen avseende år 1967, det andra 1972.¹⁾ Analyserna från respektive material redovisas parallellt med möjlighet till direkta resultatjämförelser. I vissa avseenden studeras förändringar mer ingående med hjälp av data som sträcker sig över en följd av år.

Undersökningen omfattar samtliga landstingskommuner med undantag för Stockholms läns landstingskommun som ej ingår i materialet från 1972.²⁾ Anledningen härtill är att Stockholms kommuns inträde i Stockholms läns landstingskommun fr o m 1971 - och den speciella lagstiftning detta föranledde - i väsentliga avseenden medförde att förhållandena i den s k storlandstingskommunen blev alltför avvikande för att adekvat kunna jämföras med övriga landstingskommuner.

Protokollmaterialet från 1967 har till en del excerperats med hjälp av studerande vid statsvetenskapliga institutionen i Lund vilka sedan utnyttjat materialet som underlag för proseminarieuppsatser. Kodningen av samtligt material har genomförts av författaren. Stansning och maskinell bearbetning har skett vid Lunds universitets datacentral.

1) Undersökningen har genomförts i två etapper. Resultat från studien av 1967 års material har tidigare redovisats i Johansson 1972 samt i sammandrag i Johansson-Nilsson-Petersson, 1975.

2) År 1967 fanns 25 landstingskommuner. Antalet reducerades till 23 fr o m 1971 då sammanläggning skedde mellan Kalmar läns norra och södra landstingskommun. Samtidigt uppgick Gotlands läns landstingskommun i Gotlands kommun. Kommunerna Göteborg och Malmö ingår ej i landstingskommun.



2 LANDSTINGSKOMMUNERNAS SOCIO-EKONOMISKA OCH POLITISKA STRUKTUR

2.1 Inledning

I detta kapitel ges en inledande information om de svenska landstingskommunernas karaktäristika i geografiskt, demografiskt, ekonomiskt och politiskt avseende. Avsikten är att undersöka, vilka olikheter som i berörda avseenden föreligger de olika landstingskommunerna (delsamhällena) emellan, samt att studera i vad mån dessa delsamhällesegenskaper - i fortsättningen benämnda kommunegenskaper - är relaterade till varandra. Den bakomliggande frågan kan då formuleras på följande sätt: Är det möjligt att med avseende på de aktuella kommunegenskaperna urskilja olika huvudtyper av variabelvärdekonstellationer eller med andra ord: Är det möjligt att med avseende på socio-ekonomisk och politisk struktur meningsfullt indela landstingskommunerna i olika kommuntyper? Vilka karaktäristika har i så fall de olika kommuntyperna? Hur stor är den socio-ekonomiska och politiska homogeniteten inom resp kommuntyp och hur stor är heterogeniteten mellan olika kommuntyper?

Den följande studien har dels ett allmäninformativt syfte, dels syftet att skapa en grund för den fortsatta framställningen framför allt i de avsnitt där vi analyserar sambanden mellan egenskaper hos det regionala politiska systemets omgivning och dess organisationsstruktur respektive beslutsprocess och serviceutbud(output).

2.2 Genomsnittsvärden och variation

Tabell 2.1 ger komprimerad information om vissa kommunegenskapers centralvärden (i form av medianer) och spridningen kring dessa (i form av minimi- och maximivärden). En avläsning i tabellen visar att det i flertalet berörda avseenden finns betydande olikheter de 25 landstingskommunerna emellan.

Den största landstingskommunen är t ex till arealen hela 34 gånger större än den minsta; ser vi till inv per km², till skatteunderlag och till folkmängd är maximivärdena 31, 20 resp 12 gånger större än minimivärdena. En relativt kraftig differens i skatteunderlag

Tabell 2.1 Minimi-, median- och maximivärden för vissa geografiska, demografiska, ekonomiska och politiska karaktäristika för de svenska landstingskommunerna. Mättidpunkt 1967 då ej annat anges.

	Minimi- värde	Median- värde	Maximi- värde
Landareal, 1 000-tal km ²	2,9 K	7,8 R	98,9 BD
Folkmängd, 1 000-tal	54 I	255 U	651 B
Urbaniseringsgrad: % av inv. som är tätortsboende 1965	47 I	70 P	89 B
Antal inv. per km ²	3 BD	32 R	93 M
Antal tätorter 1965	13 I	74 E	125 W
Antal inv. i genomsnitt per tätort 1965, 100-tal	22 BD	35 N	80 B
% av bef. 1966 med mindre än 5 mils vägarväg till residensstaden	27 P	57 L	100 I
% förvärvsarbete av inv. i åldern 16-66 år, 1965	57 BD	64 D	69 P
% av den förvärvsarbete befolkningen 1965 sysselsatt inom jordbruk och skogsbruk	4 B	15 Y	31 I
% av bef. 1965 i åldern			
-19 år	22 E	29 Z	34 BD
20-69 år	59 I	62 F	63 T
70- år	5 B	9 X	10 L
Skatteunderlag: milj. skattekronor	3,1 I	19,2 D	63,4 B
Skattekraft: antal skattekronor/inv.	58 I	71 AC	97 B
% röster vid landstingsmannavalen 1966			
m	8,6 X	14,8 H ₂	21,1 B
fp	10,4 H ₁	16,2 U	28,7 I
c	9,6 B	19,1 AC	29,9 N
kds	0,6 I	1,8 P	4,3 F
s	33,3 R	43,3 C	50,5 D
vpk	0,0 I	5,0 H ₁	17,5 BD
borgerliga partier (m+fp+c+kds)	35,4 BD	52,4 C	64,8 I
socialistiska partier (s+vpk)	35,2 I	47,6 C	64,6 BD

Källor: Årsbok för Sveriges landsting, Folkräkningen 1965, Kommunala valen 1966, Ny länsindelning (SOU 1967:23); för en sammanställning, se Johansson 1968.

För läsarens orientering anges med länsbokstäver vilken landstingskommun som för resp variabel innehar resp position.

kvarstår även sedan detta beräknats med hänsyn tagen till skillnader i folkmängd, dvs som skattekronor per inv. Maximivärdet för sistnämnda mått - vanligen kallat skattekraft - är 70 % större än minimivärdet. Urbaniseringsgraden, här mätt med det gängse måttet "procentandel tätortsboende", varierar från knappt hälften av befolkningen boende i tätorter till uppemot 90 %. Befolkningens sysselsättnings- och åldersstruktur visar likaledes kraftig regional variation. Andelen äldre (70- år) varierar från 5 % till 10 %; andelen sysselsatta inom jord- och skogsbruksnäringen från 4 % till 31 %. Ser vi slutligen till resp valmanskårs

politiska preferenser, framträder också i detta avseende markanta skillnader olika landstingskommuner emellan. Andelen socialistiskt röstande varierar mellan ungefärligen $1/3$ och $2/3$. En betydande variation kvarstår som regel även sedan man bortsett från värdena i de båda yttre kvartilerna.

2.3 Inbördes samband mellan olika kommunegenskaper och indelning av landstingskommunerna i olika kommuntyper

De inbördes sambanden mellan olika kommunegenskaper redovisas i tabell 2.2 i form av en matris av rangkorrelationskoefficienter.¹⁾ Redan efter en hastig blick kan man här konstatera ett relativt frekvent samgående mellan flera av de studerade kommunegenskaperna.

Information av den typ som getts i tabell 2.2 tenderar att bli svåröverskådlig då antalet variabler ökar. I syfte att underlätta en orientering om det mönster som korrelationerna i matrisen visar, har därför en grafisk illustration konstruerats. Se fig 2.1. Ju kortare avståndet är mellan två variabler i figuren, desto starkare är (den positiva eller negativa) korrelationen mellan dem.

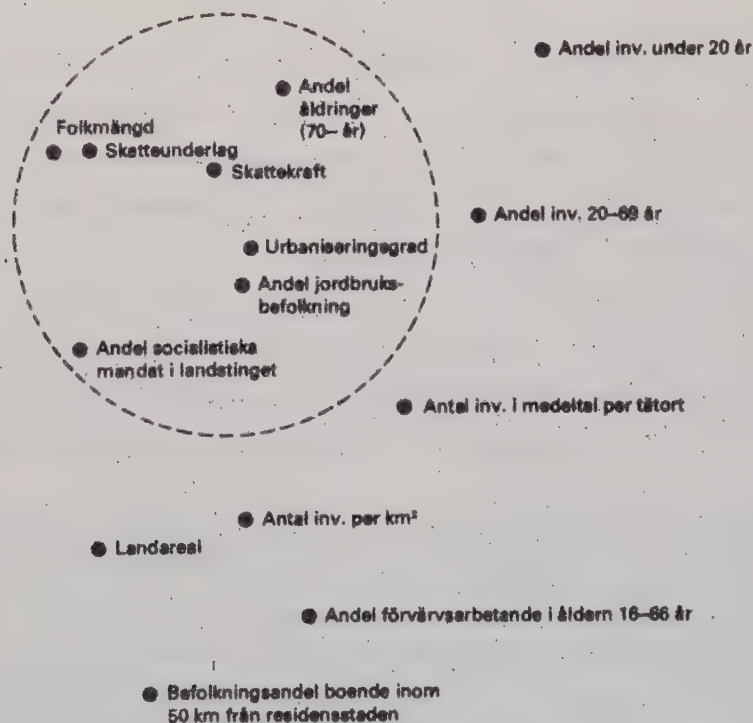
Det väsentligaste resultatet som kan extraheras från matrisen över interkorrelationerna, är att vissa kommunegenskaper - och som det förefaller samtidigt de av störst intresse för den fortsatta framställningen - visar en tydlig benägenhet att stråla samman i ett inbördes starkt samvarierande variabelknippe. Det gäller variablerna folkmängd, urbaniseringsgrad, andel jordbruksbefolkning, andel åldringar, skatteunderlag, skattekraft och andel socialistiskt röstande. (Inringade i figur 2.1) En indelning av landstingskommunerna i två eller flera grupper med avseende på värdena för en av de sju variablerna i knippet, tenderar alltså att samtidigt bli en indelning

1) Rangkorrelationskoefficienten (förk r_s) anger graden av överensstämmelse mellan två rangordningar. Variationsområdet för r_s går mellan +1 och -1. +1 anger fullständigt positivt samband; de två rangordningarna överensstämmer då helt. -1 anger fullständigt negativt samband; den ena rangordningen är då exakt omvänd den andra. Bedömningen av ett visst r_s -värde måste ske med hänsyn tagen till storleken på N, dvs antalet rangordnade objekt. Kritiskt värde för r_s på 5 %-nivån då N=25 är 0,34 (0,36 då N=22, vilket är fallet i 1972 års material). Motsvarande värden på 1 %-nivån är 0,50 resp 0,47 (Jacobsen-Rittsten, 1966).

Tabell 2.2 Matris över rangkorrelationer mellan olika landstingskommunegenskaper.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1. Landareal	X													
2. Folkmängd	.35	X												
3. Urbaniseringsgrad: % tätortsboende	-.08	.53	X											
4. Antal inv. per km ²	-.74	.21	.45	X										
5. Antal inv. per tätort	-.33	.31	.41	.50	X									
6. Befolkningsandel boende inom 50 km från residensstaden	-.60	-.09	.19	.54	.43	X								
7. Procent av den förvärvsarbete b e f o l k n i n g e n s y s s e l s a t t i n o m j o r d - o c h s k o g s b r u k	.05	-.46	-.91	-.42	-.49	-.13	X							
8. Procent förvärvsarbete b e t a n d e i å l d e r n 16-66 år	-.56	.25	.17	.75	.45	.46	-.12	X						
9. Procent i å l d e r n -19 år	.08	-.13	.09	-.07	.11	-.02	-.08	.04	X					
10. Procent i å l d e r n 20-69 år	.08	.54	.47	.16	.33	-.08	-.50	-.01	-.61	X				
11. Procent i å l d e r n 70- år	-.30	-.41	-.53	-.04	-.35	.10	.64	.16	-.53	-.14	X			
12. Skatteunderlag: antal skatte- kronor	.31	.96	.63	.27	.39	-.06	-.57	.27	-.06	.55	-.53	X		
13. Skattekraft: antal skattekr per inv.	.04	.63	.82	.45	.48	.32	-.77	.20	.21	.38	-.70	.75	X	
14. Politisk struktur: procent (s+vpk)- mandat av samtliga mandat i lands- t i n g e t	.38	.28	.50	-.21	.01	-.28	-.48	-.55	-.15	.53	-.43	.37	.47	X

Anm. r_s-värden anges utan nolla, dvs. 0.35 skrivs .35.



Figur 2.1 Grafisk illustration av interkorrelationerna mellan olika kommunegenskaper (anm s 21).

Anm. Begränsningen till ett plan gör det vid växande antal variabler omöjligt att helt korrekt återge deras inbördes avstånd. Ungefärligt gäller att 1 cm motsvarar en rangkorrelationskoefficient vars absoluta värde ligger i intervallet 0,9-1; 2 cm intervallet 0,8-0,9 osv till 10 cm eller mer, vilket innebär en korrelation i närheten av noll. Sambandens riktning illustreras ej; för dessa, se tabell 2.2.

också efter var och en av de övriga i knippet ingående variablerna. Eller med andra ord: inspektionen av interkorrelationerna antyder att det med avseende på en viss i sammanhanget intressant grupp av kommunegenskaper empiriskt existerar endast ett begränsat antal från varandra skilda egenskapskombinationer (-profiler). Hur begränsat beror naturligtvis på den grad av nyansering med vilken vi önskar differentiera mellan olika profiler. Nöjer vi oss med att för resp variabel skilja på "höga" och "låga" värden, innebär en sådan uppdelning (lämpligen gjord efter resp variabels medianvärde) att det bör framträda två huvudtyper av egenskapsprofiler, i tabell 2.3 kallade kommuntyp A resp B. Plustecken anger att den aktuella variabeln i kommuntypens profil har ett värde större än variabelns medianvärde; minustecken anger ett värde mindre än medianen.

Kommuntyperna A och B står här som varandras motsatser; som ett antingen/eller-förhållande med medianer som skiljedomare. De existerande landstingskommunerna uppvisar självfallet en mer glidande övergång från den ena kommuntypen till den andra; från landstingskommuner vars socio-ekonomiska och politiska profil i utpräglad grad exponerar mönstret enligt kommuntyp A (t ex kommunerna B, U och T) eller enligt kommuntyp B (t ex kommunerna I, H_N och H_S) till kommuner vars profil är mera uttunnade varianter av typ A (t ex kommunerna W och X) eller typ B t ex kommunerna L och N).¹⁾

1) Exemplen ger en fingervisning om vad en utpräglad omgivningsprofil av typ B som mest drastiskt kan medföra för ett landstingskommunalt politiskt system: Gotlands läns landstingskommun upphörde att existera fr o m 1971 och samtidigt skedde en sammanläggning av Kalmar läns norra och södra landstingskommun. Tillkomsten 1971 av den s k storlandstingskommunen, dvs en förening av Stockholms läns landstingskommun och Stockholms stad, illustrerar ett fenomen, som aktualiserats för ett landstingskommunalt system med en motsatt typ av omgivningsprofil.

Kommunegenskap	Kommuntyp A	Kommuntyp B
1 Folkmängd	+	-
2 Urbaniseringsgrad	+	-
3 Andel jordbruksbefolkning	-	+
4 Andel äldre	-	+
5 Skatteunderlag	+	-
6 Skattekraft	+	-
7 Andel socialistiska mandat i landstinget	+	-

Tabell 2.3 Två existerande huvudtyper av egenskapsprofiler vid tudelning av landstingskommunernas socio-ekonomiska och politiska karaktäristika

Anm. Teoretiskt är 2^7 dvs 128 olika profiler möjliga vid en tudelning av sju variabler. I praktiken är dock antalet kombinationer något mindre redan genom att vissa av de socio-ekonomiska variablerna har delvis logisk relation till varandra (t ex urbaniseringsgrad och andel jordbruksbefolkning).

Även om de aktuella kommunegenskaperna, som tidigare framgått, har starka inbördes samband (medelvärdet för de inbördes r_s -värdena är 0,6) är dock ändå flertalet inbördes samband med en påtaglig marginal skilda från maximal styrka. Det sagda innebär att när vi klassificerar de 25 landstingskommunerna i två grupper med avseende på kommuntypstillhörighet, kommer vissa individuella avvikelser från de två grundvarianterna att uppdagas. Bortser vi dock från vissa sådana smärre undantag, kan 17 av de 25 landstingskommunerna hänföras till endera kommuntyp A (9 st) eller kommuntyp B (8 st).

Resterande åtta landstingskommuner följer också på det hela taget den socioekonomiska delen av profilen för kommuntyp A eller B (dvs kommunegenskaperna nr 1-6 i tabell 2.3), men bryter den aktuella kommuntypens profil när det gäller värdet på den politiska variabeln. Den för dessa kommuner bristande korrelationen mellan socio-ekonomisk och politisk struktur är dock långt ifrån någon störningsfaktor i den fortsättningsvis tilltänkta analysen; tvärtom är den en förutsättning för att empiriskt kunna genomföra en analys enligt de i kapitel I uppdragna riktlinjerna. Undersökning-

ens generella frågeställningar gäller nämligen inte primärt hur de som beroende betraktade variablerna (dvs variabler med anknytning till det landstingskommunala politiska systemets organisation, beslutsprocess resp output) gestaltar sig i kommuner tillhörande kommuntyp A i jämförelse med kommuntyp B. Studiens utgångspunkt är i stället att de tre nämnda variabelkomplexen till sin karaktär är sådana att det a priori framstår som meningsfullt att hypotetiskt utgå ifrån att deras variation kan vara en effekt bl a av antingen

- 1 skillnader i landstingskommunernas politiska struktur eller av
- 2 skillnader i landstingskommunernas socio-ekonomiska struktur eller av
- 3 både (1) och (2), men var för sig oberoende av varandra eller också av
- 4 (1) och (2) i samverkan.

Om därför samtliga eller praktiskt taget samtliga landstingskommuner visat sig ha karaktäristika enligt kommuntyp A eller B, hade detta visserligen i sig varit ett resultat av intresse men samtidigt också för den tilltänkta empiriska analysen en avsevärd begränsning, eftersom det då helt enkelt varit omöjligt att genomföra en empirisk prövning av de ovannämnda hypotesalternativen.

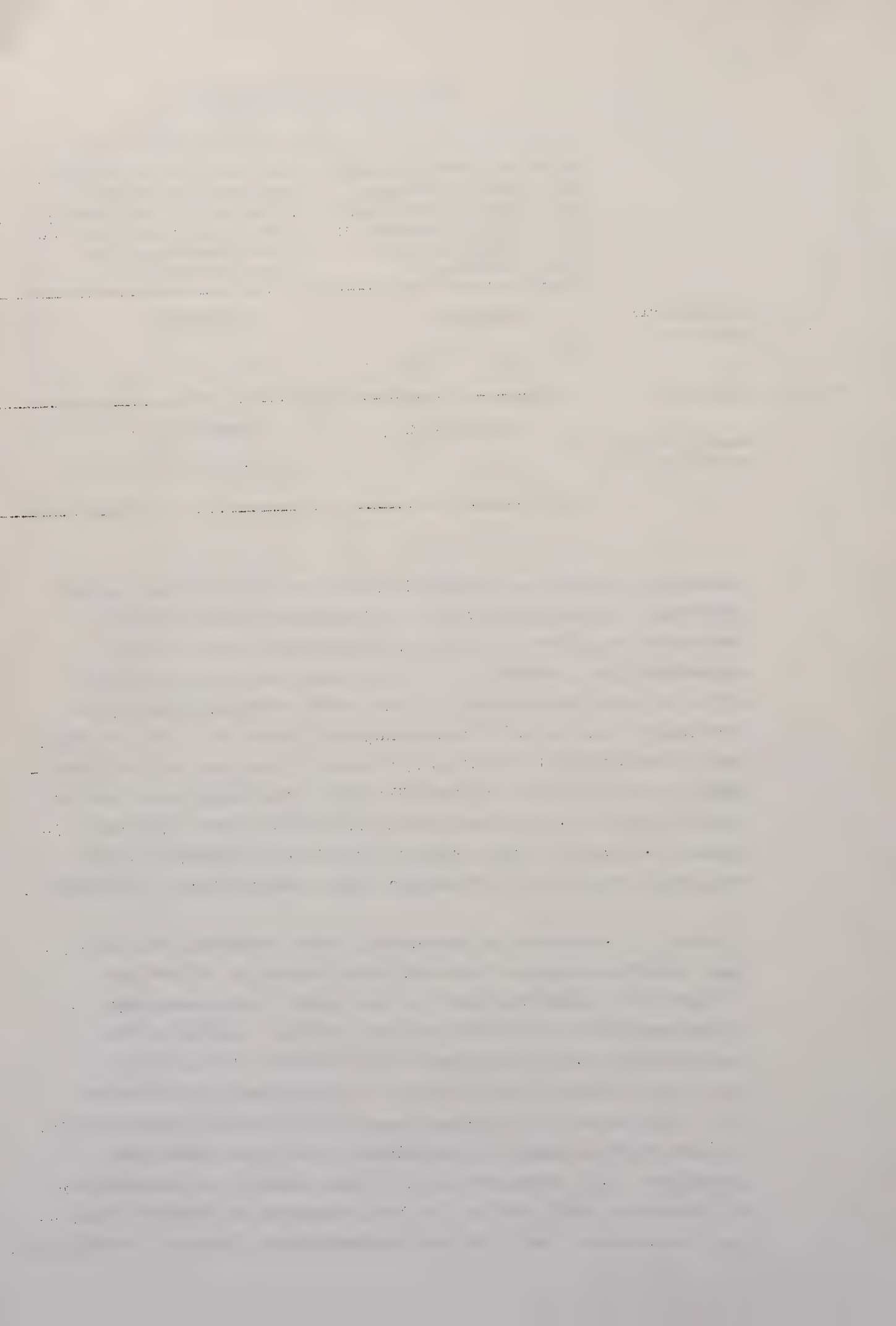
För att återknyta till kommuntypsindelningen, har vi således just kunnat konstatera att de befintliga landstingskommunerna vid undersökningstillfället 1967 trots allt tycks möjliggöra en empirisk analys av skisserat slag, dvs med samtidig konstanthållning både för kommunernas politiska och socio-ekonomiska struktur. Tabell 2.4 visar hur analysmatrisen då ser ut, således särskiljande mellan fyra i stället för två olika kommuntyper.

SOCIO - EKONOMISK STRUKTUR

POLITISK STRUKTUR	borgerlig majoritet	relativt liten folkmängd låg urbaniseringsgrad stor andel jordbruksbef. stor andel åldringar litet skatteunderlag svag skattekraft	relativt stor folkmängd hög urbaniseringsgrad liten andel jordbruksbef. liten andel åldringar stort skatteunderlag stark skattekraft
		KOMMUNTYP 1 G H _n H _s I L N R AC	KOMMUNTYP 2 B C F O P
	socialistisk majoritet	KOMMUNTYP 3 K S Z	KOMMUNTYP 4 D E M T U W X Y BD

Indelningen innebär en kraftig reduktion av den teoretiskt mycket omfattande egenskapsrymd, som vi inledningsvis utgick ifrån. Resultatet har blivit en endast tvådimensionell indelning med sammanlagt fyra positioner. Som alla operationer i förenklande syfte har också denna skett till ett visst pris. Indelningen tar inte hänsyn till alla de kommunegenskaper vilka det i och för sig skulle kunna finnas anledning att beakta. Vidare har en viss för-
enkling måst tillgripas vad gäller differentieringen mellan olika variabelvärden. Indelningen grundar sig således endast på tudelningar. Det relativt ringa antalet existerande kommuner gör det emellertid orealistiskt att arbeta med en mer nyanserad indelning.

I tabell 2.5 redovisas de individuella variabelvärdena för samtliga landstingskommuner fördelade efter kommuntyp, vilket ger möjlighet att bedöma hur pass väl den gjorda kommunindelningen tillgodoser kraven på likhet inom resp skillnad mellan de fyra kommuntyperna. Med understrykning har markerats de fall då en viss kommun avviker från den aktuella kommuntypens profil genom att i förhållande till totalmedianen ha ett för högt alternativt för lågt värde på någon av variablerna i den socio-ekonomiska dimensionen. Som sammanfattning av denna kontroll kan konstateras att avvikelser från profilen för resp kommuntyp är relativt ovanligt förekommande. Med hjälp av totalmedianerna (nederst i tabell 2.5)



kan också kontrolleras vad omflyttningar av kommuner från en kommuntyp till en annan kommer att innebära för homogeniteten inom resp kommuntyp. Överförs t ex kommun S från typ 3 (där den passar något illa genom att bryta mot profilen vad gäller folkmängd och skatteunderlag) till typ 4 så framgår att S där kommer att avvika i än flera avseenden.

För den sammansatta variabeln socio-ekonomisk struktur redovisas i tabell 2.5 även ett sammanfattningsmått, som för resp kommun bildats som summan av de rangnummer kommunen har på var och en av de sex i denna dimension ingående variablerna. Summeringen grundas på rangordning från lägsta till högsta värde utom för variablerna andel åldringar och andel jordbruksbefolkning, vilka rangordnats från högsta till lägsta värde, eftersom dessa variabler korrelerar negativt med de övriga enligt vad som tidigare framgått i tabell 2.2. Den på detta sätt sammanfattade socio-ekonomiska variabelns slumpmässigt förväntade värde blir $(6 \times 13) = 78$. I kommuntyperna 1 och 3 bör således kommunerna ha lägre värden och i kommuntyperna 2 och 4 bör de ha högre värden. Detta är också undantagslöst fallet. Vidare bör värdena för typ 1 och 3 resp för typ 2 och 4 inte vara inbördes alltför olika varandra. Detta krav får också anses relativt väl uppfyllt, speciellt för typ 2 och 4 vars medianvärden är praktiskt taget identiska (107 resp 110); mellan typ 1 och 3 är skillnaden något större (md=42 resp 63).

Den presenterade kommunindelningen är konstruerad som ett instrument för jämförelser av organisationsstrukturen, beslutsprocessen resp serviceutbudet i landstingskommunerna år 1967. Det finns därför anledning att kontrollera huruvida indelningen i oförändrat skick även kan användas vid motsvarande analys med data från undersökningens andra mättillfälle dvs 1972. Tabell 2.6 ger vid handen att så är fallet på ett undantag när. Undantaget gäller kommunen C som under mandatperioden 1971-73 har socialistisk majoritet och därför överförs till kommuntyp 4. Under samma period gäller att kommunerna H och M har lika många borgerliga som socialistiska mandat. Med tanke på majoritetsförhållandena under föregående mandatperiod förefaller det dock rimligast att låta nämnda kommuner behålla sina resp kommuntypsplaceringar. I övrigt kan noteras att homogeniteten inom kommuntyperna genomgående är bättre

TABELL 2.5. Likhet inom och skillnad mellan kommuntyperna 1967.

	folkmängd 1967 1000-tal	urbanise- ringsgrad 1965 (procent tätorts- boende)	procent syssel- satta i jord- o skogsbr 1965	procent äldr. (70-år) 1965	skatte- underlag mill skkr 1967	skatte- kraft 1967 ant. skattekr per inv.	rangnr.- summa för nämnda variabler	andel (s+vpk) - mandat 1967-70
KOMMUNTYP 1								
I	54	45,6	31,3	9,2	3,1	58,1	13	34,8
Hn	82	64,5	18,9	9,4	5,2	63,3	27	42,9
G	167	61,5	20,6	9,7	11,4	67,8	32	37,5
Ha	154	68,8	18,9	9,4	10,2	66,3	41	45,9
R	254	59,8	22,0	9,4	17,4	68,7	42,5	33,9
N	186	61,0	20,5	9,1	12,9	69,6	44,5	39,5
L	<u>265</u>	66,5	21,2	10,0	18,4	69,4	50	40,6
AC	235	58,8	23,0	<u>6,8</u>	16,8	71,3	60	46,4
Typmedian	177	61,2	21,3	9,4	12,1	68,2	42	
Max. då min.-1	4,9	1,5	1,7	1,5	5,9	1,2	4,6	
KOMMUNTYP 2								
O	339	71,3	14,5	8,0	<u>17,4</u>	72,7	87,5	42,6
C	<u>192</u>	77,3	12,2	8,7	<u>15,3</u>	79,9	93,5	48,8
P	392	70,4	13,9	8,6	28,9	73,9	110	42,4
F	299	74,0	13,9	<u>8,4</u>	21,6	72,1	111,5	42,3
B	651	89,2	4,4	5,3	63,4	97,4	150	43,6
Typmedian	339	74,0	13,9	8,4	21,6	73,9	110	
Max. då min.-1	3,4	1,3	3,3	1,6	4,1	1,4	1,7	
KOMMUNTYP 3								
Z	129	48,9	29,0	9,8	8,4	64,7	15	51,4
K	151	<u>70,6</u>	<u>13,8</u>	9,1	10,5	69,8	63	54,3
S	<u>287</u>	64,1	17,7	9,0	<u>19,8</u>	69,4	71	54,3
Typmedian	151	64,1	17,7	9,1	10,5	69,4	63	
Max. då min.-1	2,2	1,4	2,1	1,1	2,4	1,1	4,7	
KOMMUNTYP 4								
Y	278	<u>67,8</u>	15,3	8,5	20,3	73,2	90,5	60,0
X	295	73,6	<u>17,3</u>	8,7	20,7	<u>70,3</u>	92,5	62,0
W	281	76,4	14,2	8,8	19,9	<u>70,7</u>	93	53,5
BD	261	70,6	15,1	5,5	20,1	77,0	101,5	67,2
M	434	75,5	<u>18,3</u>	<u>9,4</u>	34,9	80,5	106,5	52,0
E	370	<u>70,1</u>	14,5	8,5	28,4	76,9	107	53,5
D	<u>244</u>	78,5	10,9	8,2	19,2	78,7	109	55,2
T	273	78,6	10,2	8,6	21,4	78,4	117,5	57,4
U	255	82,5	9,3	7,0	20,5	80,5	124	57,9
Typmedian	278	75,5	14,5	8,5	20,5	77,0	107	
Max. då min.-1	1,8	1,2	2,0	1,7	1,8	1,1	1,4	
TOTALMEDIAN	255	70,4	15,3	8,7	19,2	71,3	90,5	
Max. då min.-1	12,1	1,9	7,1	1,9	20,5	1,7	11,5	

TABELL 2.6. Likhet inom och skillnad mellan kommuntyperna 1972.

	folkmängd 1971 1000-tal	urbanise- ringsgrad 1970 (procent tätorts-)	procent syssel- satta i jord- o skogsbr 1970	procent åldr. (70-år) 1970	skatte- underlag milli skkr 1972	skatte- kraft 1972	rangnr.- summa för nämnda variabler	procent (s+vpk)- mandat 1971-73
KOMMUNTYP 1								
G	168	69,1	13,4	10,4	18,0	97,2	28	41,0
H	241	72,2	13,7	10,4	26,1	92,1	34	50,0
R	258	66,3	15,5	10,3	27,9	94,1	34	37,7
N	197	66,2	15,6	<u>9,5</u>	21,0	97,8	37	38,3
L	<u>266</u>	71,1	15,8	10,6	28,7	96,1	39	46,0
AC	233	65,6	14,4	<u>8,1</u>	<u>30,1</u>	95,9	50	49,1
Typmedian	237	67,7	15,0	10,4	27,0	96,0	35,5	
Max. då min.=1	1,9	1,1	1,2	1,3	1,7	1,1	1,8	
KOMMUNTYP 2								
O	272	<u>69,7</u>	3,8	9,6	28,7	121,7	84	39,3
F	307	78,7	9,7	9,2	33,2	99,6	92	44,4
P	406	75,3	9,7	9,3	43,7	100,5	95	42,6
Typmedian	307	75,3	9,7	9,3	33,2	100,5	92	
Max. då min.=1	1,5	1,1	2,6	1,0	1,5	1,2	1,1	
KOMMUNTYP 3								
Z	126	55,8	17,7	11,5	15,7	89,3	6	57,6
K	154	<u>75,7</u>	<u>9,4</u>	9,9	16,7	95,8	44	52,8
S	<u>285</u>	69,6	11,6	10,2	<u>30,9</u>	97,3	60	57,1
Typmedian	154	69,6	11,6	10,2	16,7	95,8	44	
Max. då min.=1	2,3	1,4	1,9	1,2	2,0	1,1	10	
KOMMUNTYP 4								
C	<u>222</u>	79,1	9,9	9,4	24,6	108,7	69	51,1
Y	274	73,2	9,7	9,6	34,5	99,5	77	60,3
W	277	80,0	9,6	<u>10,1</u>	30,1	100,0	81	57,7
X	294	78,1	9,1	<u>10,0</u>	31,8	98,0	82	63,2
BD	<u>256</u>	76,0	<u>9,8</u>	6,6	36,4	103,2	88	73,8
D	<u>249</u>	84,0	7,7	8,8	<u>27,8</u>	107,2	92	56,7
T	276	82,2	7,8	9,6	30,8	106,3	96	55,7
U	<u>261</u>	87,6	6,7	7,4	29,5	109,0	106	61,0
E	385	81,7	8,4	9,1	41,5	104,3	111	54,0
M	464	79,6	7,3	9,6	52,3	117,8	114	50,0
Typmedian	275	79,8	8,8	9,5	31,3	105,3	90	
Max. då min.=1	2,1	1,2	1,5	1,4	2,1	1,2	1,7	
TOTALMEDIAN	264	75,5	9,7	9,6	29,8	99,6	79	
Max. då min.=1	3,7	1,6	4,7	1,7	3,3	1,4	19,0	

1972 än 1967. Att så är fallet är bl a en effekt av att kommunerna AB och I inte ingår i undersökningen 1972 samt att sammanläggning skett mellan kommunerna H_n och H_s .

2.4 Landstingskommunernas socio-ekonomiska och politiska struktur i förändringsperspektiv.

Den redovisade kommuntypsindelningen 1967 resp 1972 beaktar endast landstingskommunernas socio-ekonomiska och politiska struktur ur en stationär aspekt, en tillståndsaspekt. Detta är otillfredsställande, eftersom ett flertal fenomen i det politiska systemet mycket väl kan tänkas vara avhängiga förändringstendenserna för dessa karaktäristika. Varje tillstånd har sin typ av förändringsrisker.¹⁾ Information om dessa suggs upp av systemet och blir en del av beslutsunderlaget i dess beslutsprocesser. Expansion contra relativt stillastående, ev tillbakagång, kan förmodas vara av väsentlig betydelse bl a vad avser mängden och arten av de krav, som ställs på det politiska systemet, och den påfrestning (stress) som systemet därigenom utsätts för. Det finns därför anledning att söka beakta kommunegenskapernas förändringsaspekt när vi studerar olika beteenden och aktiviteter i det landstingskommunala politiska systemet. Detta kan göras på flera sätt. Vad som för tillfället är av intresse är att undersöka de olika kommuntyperna med avseende på deras förändringsmönster i aktuella avseenden. Tabell 2.7 ger först några inledande data angående förändringarna sedan 1950 i landstingskommunernas socio-ekonomiska karaktäristika. Vad som främst kan iakttagas är att förändringsgraden har ett betydande variationsmönster. Den är dessutom vanligen ganska starkt positivt snedfördelad. Utvecklingen har dock i mycket ringa grad rubbat den 1950 etablerade rangordningen mellan de olika landstingskommunerna. För var och en av variablerna i tabell 2.7, liksom också för variabeln "andel (s+vpk)-mandat i landstinget", gäller att rangkorrelationen mellan resp variabel 1950 och samma variabel 1967 i samtliga fall ligger över 0,90.

1) Eller som Hägerstrand i ett kulturgeografiskt sammanhang uttryckt det: "Det finns ett landskap, som vi inte kan se. Ändå kan vi i vår föreställning ge det en besynnerlig realitet av ungefär samma slag som fortsättningen på ett schackspel, sedan partiet avancerat ett stycke. Över varje bit mark vilar detta osynliga landskap som en förändringsrisk. Vi vet exempelvis, att en åkerruta mellan Stockholm och Uppsala eller mellan Malmö och Landskrona hotas av stadsbebyggelse, medan en åkerruta i Småland hotas av granskog." (Hägerstrand, 1970, s 9)

Tabell 2.7 Landstingskommunernas socio-ekonomiska karaktäristika i förändringsperspektiv. Medianvärden och variationsområden för relativ förändring 1950-1967.

	Index för 1967 (alt. 1965) då 1950=100		
	Minsta värde	Median- värde	Största värde
Folkmängd ^a	88 H _n	109 BD	185 B
Urbaniseringsgrad (1965)	116 F	123 H _n	134 R
Andel av den förvärvsarb. befolkningen sysselsatt inom jord- och skogsbruk (1965)	35 B	61 F	80 I
Skatteunderlag: antal skattekrönor ^b	282 I	379 F	647 B
Skattekraft: antal skattekrönor per inv.	317 I	345 N	427 AC

^a Städerna Gävle, Hälsingborg och Norrköping återinträdde i landstingskommun åren 1963, 1965 resp. 1967. Vid indexberäkningen har effekten av dessa administrativa indelningsförändringar frånräknats.

^b Data om utvecklingen av skatteunderlag måste läsas med försiktighet, eftersom ändringar under perioden har gjorts i de s. k. ortsavdragsreglerna, vilket påverkar beräkningen av skatteunderlag.

Förändringarna i landstingskommunernas politiska struktur finns det anledning att granska något mer i detalj, eftersom en viss typ av förändring här är av speciellt intresse, dvs den förändring som innebär övergång från borgerlig till socialistisk majoritet eller vice versa. I tabell 2.8 ges en sammanställning, som visar de politiska majoritetsförhållandena för samtliga landsting under perioden 1947-1976. Först kan noteras att borgerliga och socialistiska majoritetssituationer under hela perioden på det hela taget är lika frekventa. Den politiska stabiliteten är vidare mycket påfallande. Av totalt 171 valtillfällen sedan 1947 är det endast 13 (7,6 %) som medfört majoritetsskifte. Skiftena har berört 7 landsting, dvs 18 landsting har haft oförändrad borgerlig (8) eller socialistisk majoritet (10) under hela den studerade perioden 1947-1976.

Tabell 2.8 Politiska majoritetsförhållanden i landstingen.
1947-1976.

B framför siffra anger borgerlig mandatövertikt, dvs partierna m, fp, c och kds har tillsammans majoritet.
S framför siffra anger socialistisk mandatövertikt, dvs partierna s och vpk har tillsammans majoritet.
Siffrorna anger mandatövertikt för resp block.
Understrykning anger att socialdemokraterna inte ensamma har absolut majoritet.

Landstingskommun	1947- 50	1951- 54	1955- 58	1959- 62	1963- 66	1967- 70	1971- 73	1974- 76
B Stockholms län	<u>S13</u>	S3	<u>S1</u>	jämnt	<u>S3</u>	B17	B3	B7
C Uppsala	<u>S1</u>	S1	S4	S1	S4	B1	<u>S1</u>	B1
D Södermanland	<u>S10</u>	<u>S10</u>	S7	S4	S9	<u>S6</u>	S8	S7
E Östergötland	S9	S8	S5	S6	S7	<u>S6</u>	S7	<u>S3</u>
F Jönköping	B12	B10	B9	B7	B2	B11	B8	B13
G Kronoberg	B5	B3	B5	B5	B4	B10	B5	B6
H _n Kalmar norra	B2	B1	S3	B1	jämnt	B3}	jämnt	jämnt
H _s Kalmar södra	B5	B2	B2	B3	S1	B3}		
I Gotland	B6	B5	B5	B5	B1	B7	-	-
K Blekinge	B2	S2	B1	S1	S7	<u>S3</u>	S2	<u>S2</u>
L Kristianstad	B7	B6	B5	B11	B5	B12	B5	B6
M Malmöhus	<u>S6</u>	S8	S2	S2	S6	S4	jämnt	B1
N Halland	B6	B8	B7	B7	B7	B9	B10	B13
O Göteborg o. Bohus	B8	B10	B3	B2	B3	B8	B13	B11
P Älvsborg	B7	B11	B8	B10	B5	B14	B14	B12
R Skaraborg	B16	B16	B13	B18	B10	B20	B15	B15
S Värmland	<u>S10</u>	S7	<u>S10</u>	<u>S10</u>	<u>S16</u>	<u>S6</u>	<u>S10</u>	S8
T Örebro	<u>S11</u>	S10	S9	S7	S11	S9	S7	S9
U Västmanland	S9	S11	S10	S12	S16	S9	S13	S11
W Kopparberg	S9	S13	S10	S8	S13	<u>S5</u>	S11	S11
X Gävleborg	S17	S14	S18	S17	S25	S17	S18	S14
Y Västernorrland	S17	S17	S17	S18	S22	S14	S14	S14
Z Jämtland	S1	S2	S6	S1	S3	S1	S5	S5
AC Västerbotten	B5	B1	B5	B1	S1	B4	B1	B3
BD Norrbotten	<u>S21</u>	S21	S26	S29	S34	<u>S22</u>	S31	S29
Summa S	13S	14S	14S	13S	16S	12S	12S	11S
Summa B	12B	11B	11B	11B	8B	13B	9B	11B

Har utvecklingen sedan 1950 inneburit en homogenisering eller en heterogenisering med avseende på landstingskommunernas socio-ekonomiska och politiska struktur? Eller är de inbördes differenserna på det hela taget oförändrat kvarstående från en tidpunkt till annan? I tabell 2.9 har sammanställts data som möjliggör jämförelser mellan de aktuella variablernas variationsområden vid olika tidpunkter.

I folkmängds-, sysselsättnings- och skatteunderlagsavseende kan iakttas att utvecklingen sedan 1950 inneburit, att skillnaderna

Tabell 2.9 Homogenisering eller heterogenisering av landstingskommunernas socio-ekonomiska och politiska struktur?

		Maxvärde då minvärde är satt = 100	Variations- vidd i % av medianen	Kvartil- avstånd i % av medianen
Folkmängd	1950	603	125	47
	1967	1 206	234	47
Urbaniseringsgrad	1950	198	68	22
	1965	189	60	20
Andel sysselsatta inom jord- och skogsbruk	1950	334	108	77
	1965	775	180	44
Skatteunderlag	1950	891	181	60
	1967	2 045	314	48
Skattekraft	1950	168	56	21
	1967	167	55	12
% röster för m	1950	364	107	44
	1958	260	83	38
	1966	245	84	45
% röster för c	1950	463	161	43
	1958	435	166	45
	1966	311	106	35
% röster för fp	1950	261	94	38
	1958	319	113	39
	1966	276	113	32
% röster för s	1950	155	42	22
	1958	161	44	26
	1966	152	40	22
% röster för vpk	1950	4 875	682	82
	1958	3 120	686	95
	1966	min. = 0 %	350	62
% röster för s + vpk	1950	182	58	25
	1958	192	65	28
	1966	184	62	25

mellan extremvärdena blivit avsevärt större, samtidigt som dock kvartilavstånden förblivit oförändrade eller krympt något. För variablerna urbaniseringsgrad och skattekraft är förändringarna i variationsmönstren ganska obetydliga; den svaga tendens som kan utläsas innebär något krympta differenser. Inte heller har fördelningen av de politiska partiernas resp rösteandelar undergått särdeles dramatiska förändringar. En utveckling mot minskad heterogenitet kan iaktas för partierna m, c och vpk, men i fråga om röstandelen för det borgerliga resp socialistiska blocket är variationsområdet nära nog oförändrat.

Studerar vi sedan de inbördes sambanden mellan olika kommunegenskapers grad av förändring kan vi bl a iaktta en viss parallellitet mellan förändring i urbaniseringsgrad och skattekraft ($r_s = 0,37$) och vidare att de befolkningsexpansiva kommunerna visserligen också ökat sitt skatteunderlag ($r_s = 0,75$) men dock inte i så hög grad

att ökningen i skattekraft kunnat hålla jämna steg ($r_s = -0,24$).

Undersöker vi slutligen de socio-ekonomiska variablernas förändringsmönster i olika kommuntyper, framgår att det främst är i ett avseende som den tidigare genomförda socio-ekonomiska indelningen också samtidigt indelar efter förändringsgrad. Det gäller förändringen av kommunernas folkmängd, där de stora, starkt urbaniserade och skattekraftsstarka landstingskommunerna nästan genomgående uppvisar folkmängdsexpansion (index 1967 då 1950 = 100 har ett medianvärde på 111); de små, mindre starkt urbaniserade och skattekraftssvaga kommunerna är däremot folkmängdsstagnerande eller i vissa fall t o m folkmängdsminskande (medianvärdet är 102 för index 1967 då 1950 = 100). Den relativa förändringsgraden för övriga socio-ekonomiska karaktäristika skiljer sig inte lika systematiskt mellan de "små" och "stora" landstingskommunerna. Värt att ytterligare notera är måhända den relativt större minskningen av andelen jordbruksbefolkning i de "stora" än i de "små" kommunerna (medianvärden för index 1965 är 55 resp 65 då 1950 = 100).

2.5 Sammanfattning

I ett inledande avsnitt i detta kapitel redovisades existerande variationer i ett antal variabler, vilka var och en skildrar en viss aspekt av den socio-ekonomiska och politiska miljö, i vilken det regionala politiska systemet är förankrat. Vid en verbal beskrivning av dessa variationer faller det sig ofta naturligt att använda uttryck av typen "avsevärda" och "betydande". I det följande skall nu bl a undersökas huruvida de studerade variationerna är "betydande" också i den meningen att de väsentligt bidrar till att förklara förekommande variationer vad gäller vissa aspekter på det landstingskommunala politiska systemets organisatoriska struktur, beslutsprocess och serviceutbud (output).

Den i kapitlet redovisade empiriska undersökningen av de inbördes sambanden mellan en rad olika socio-ekonomiska och politiska munkaraktäristika har pekat på, att det finns begränsade möjligheter till konstanthållningar, om man empiriskt önskar isolerat studera en viss kommunegenskaps betydelse i ett visst sammanhang.

Som ett instrument för den fortsatta analysen har det dock visat sig möjligt att konstruera en kommuntypsindelning, vilken simultant uppdelar landstingskommunerna efter två dimensioner, benämnda socio-ekonomisk resp politisk struktur. Den förstnämnda dimensionen fångar då simultant upp olikheter avseende folkmängd, urbaniseringsgrad, näringskaraktär, åldersstruktur, ekonomisk resurs-situation liksom också folkmängdsutveckling. I den andra dimensionen differentieras kommunerna efter kommunbefolkningens - och därmed också de valda förtroendemännens - partipolitiska orientering.

Att den relaterade tvådimensionella kommunindelningen empiriskt låter sig konstrueras, är i hög grad en gynnsam omständighet med tanke på möjligheterna till fortsatta empiriska analyser. I princip möjliggörs nämligen därmed också den empiriska analys, som från teoretisk synpunkt framstår som eftersträfvansvärd; dvs analys av den politiska strukturens eventuella effekt på det landstingskommunala systemets organisation, beslutsprocess och output under tillfredsställande lika betingelser i fråga om ett flertal viktiga socio-ekonomiska kommunkaraktäristika alltså folkmängd, urbaniseringsgrad, näringskaraktär, åldersstruktur, ekonomisk resurs-situation och folkmängdsutveckling. Omvänt kan också summa-effekten¹⁾ av sistnämnda faktorer studeras under konstant politisk struktur. Förutom uttalanden om vad skillnader i kommunernas socio-ekonomiska resp politiska struktur, var för sig och sammantaget, betyder i ett visst sammanhang, bör det slutligen också vara möjligt att klarlägga huruvida den socio-ekonomiska och politiska strukturen är självständiga eller samverkande i sina effekter på undersökningens beroende-variabler.

1) De socio-ekonomiska kommunegenskapernas inbördes samvariation hindrar naturligtvis inte att man vid studiet av en viss beroende variabel av teoretiska skäl har anledning att betrakta en viss faktor i den socio-ekonomiska dimensionen, som den i sammanhanget mest väsentliga. Vid analysen av serviceutbudets variation framstår t ex resurssituationen (skattekraften) som den hypotetiskt mest intressanta variabeln i den socio-ekonomiska dimensionen. I andra sammanhang, t ex i fråga om organisatoriska förhållanden eller i fråga om aktiviteter och beteenden knutna till den politiska beslutsprocessen, framstår däremot ofta folkmängdsvariationen - och den därmed bestämda variationen i antal landstingsledamöter - som den primärt betydelsefulla förklaringsfaktorn.

Kapitlet avser att ge en beskrivning av landstingens centrala förvaltningsorganisation. Tonvikt läggs därvid på att kartlägga variationer vad gäller den centrala förtroendemannaorganisationens utformning. Speciellt intresserar frågan om landstingsledamöternas engagemang på beredningsplanet, vilket bl a innebär att vi studerar antalet uppdrag och uppdragsfördelningen inom förtroendemannaorganisationen. Variationer i fråga om organisatoriska förhållanden analyseras därefter mot bakgrund av kommunernas olikheter i socio-ekonomiskt och politiskt avseende.

3.1 Landstingens centrala kansliorganisationer

Med central kansliorganisation förstås den för landstingskommunens verksamhet gemensamma tjänstemannaorganisationen. Chefstjänstemannen i denna organisation kallas vanligen landstingsdirektör. Till sitt förfogande har denne ett antal tjänstemän fördelade på olika avdelningar. Kansliorganisationens huvuduppgifter är att biträda förtroendemannaorganisationen, dels med beredning av ärenden, dels med verkställighet av de beslut som fattas på landstingsmöte och i övriga förtroendemannaorgan.

I tabell 3.1 redovisas några data om kansliorganisationernas storlek och tillväxt.

Tabell 3.1 Omfattning och tillväxt av landstingens centrala kansliorganisationer.
Källa: Svenska Landstingsförbundets personalstatistik, 1965; Kommunal personal, 1974.

			minimi- värde	median- värde	maximi- värde
1	Antal befattningar	1964	9	31	85
		1968	18	61	303
		1973	75	135	363 (AB=1210)
2	Per 100 000 inv	1964	9	12	22
		1968	16	28	47
		1973	27	59	110
3	Antal befattningar 1968 då 1964=100		139	200	356
4	Antal befattningar 1973 då 1964=100		225	416	1222

Som framgår har de centrala kansliorganisationerna undergått en stark och accelererande tillväxt. Genomsnittligt fördubblades antalet befattningar mellan 1964 och 1968; antalet fördubblades återigen mellan 1968 och 1973. Till tabell 3.1 kan fogas att varken tjänstemannatätheten eller tillväxten i antalet befattningar visar någon systematisk korrelation med sådana variabler som folkmängd, areal, urbaniseringsgrad, "flerkärnighet" (mätt som andel av kommunbefolkningen boende inom 5 mils avstånd från länets residensstad), skattekraft eller politiskt majoritetsförhållande.¹⁾ Utslag får vi först när administrationens omfattning ställs i relation till den landstingskommunala verksamhetens omfattning; 1968 är $r_s = 0,40$ mellan tjänstemannatäthet och totala landstingskommunala utgifter per inv, motsvarande r_s -värde 1973 är 0,60.

Landstingens centrala kansliorganisationer har inte bara undergått stora förändringar sett till antalet befattningshavare, utan har samtidigt också på det organisatoriska planet varit föremål för mer eller mindre principiella förändringar. En genomgång av Årsbok för Sveriges landsting avslöjar att det under åren 1954-1967 sammanlagt förekom ett 60-tal totala eller partiella omstruktureringar av de centrala kansliorganisationerna. Organisatoriska förändringar var speciellt vanligt förekommande under åren 1962-1964 och då framför allt i de större landstingskommunerna.²⁾ Mot slutet av 60-talet kommer en ny våg av organisationsförändringar. 1968 kan noteras en ändring i kansliorganisationen i 16 kommuner; de närmast följande åren förekommer årligen förändringar i ca en tredjedel av kommunerna.

Vad de organisatoriska förändringarna inom kansliorganisationerna fram till 60-talets mitt innebar i sak - utöver ett växande antal tjänstemän - är svårt att uttrycka sammanfattande. Klart är att

1) Jmf Svenning, 1968.

2) Den speciellt starka förändringsintensiteten under åren 1962-1964 är värd att observera med tanke på vad som kommer att framgå, nämligen att det vad gäller de centrala förtroendemannaorganisationerna, praktiskt taget inte skedde någon motsvarande typ av organisatorisk utbyggnad förrän efter 1965.

förändringarna genomgående resulterade i ett större antal organisatoriska enheter (avdelningar) inom kanslierna.¹⁾ Vad gäller den typ av avdelningar som tillskapades är bilden däremot splittad. Principiellt kan man i sammanhanget skilja på avdelningar knutna till visst sakområde (sjukvård, undervisning osv) och avdelningar som avser en viss funktion i den totala verksamheten (personalavd, byggnadsavd, informationsavd osv). Något enhetligt utvecklingsmönster kan man härvidlag knappast tala om före 1965. Efter 1965 blir dock bilden mer systematiserad.²⁾ Under och efter en allmän organisatorisk reformverksamhet på den centrala förtroendemannasidan, innebärande bl a kraftigt utbyggda nämndsystem närmast av primärkommunalt snitt, har landstingen målmedvetet inriktat sig på att skapa så god överensstämmelse som möjligt mellan nämndsystem på förtroendemannasidan och avdelningssystem inom kansliet. Avsikten har varit att förtroendemännen därigenom skall få bättre möjligheter att styra såväl ärendeberedning som verkställighet.³⁾

3.2 Landstingens centrala förtroendemannaorganisationer

3.2.1 Bakgrund

Enligt 1862 års landstingsförordning inskränkte sig landstingens permanenta organ till en sekreterare, en kamrerare och "annan nödig betjäning". Några andra administrativa, dvs beredande- och

1) Detaljerade organisationsplaner för landstingens centrala kansliorganisationer återfinns samlade i Landstingens förvaltningsorganisation, stencilerad rapport 12/70 från avd för ekonomi och administration vid Svenska Landstingsförbundet. Sedan 1971 kan utvecklingen följas i en av Landstingsförbundet årligen utgiven Organisationskatalog.

2) En strävan i riktning mot större enhetlighet för kansliernas organisation utgjorde ett 1965 presenterat betänkande av landstingens kansliutredning. Utredningen, som genomfördes av en arbetsgrupp inom Svenska Landstingsförbundet, skisserade bl a olika förslag till styrmodeller för landstingens kansliorganisation. Kansliutredningen kom därigenom i viss utsträckning att inspirera den fortsatta utredningsverksamheten i de enskilda landstingen.

3) För en ingående studie i sex landsting (D,M,N,P,T och Y) av relationerna mellan den centrala förvaltningsorganisationens förtroendemanna- resp tjänstemannadel, se Petersson, 1971.

verkställande organ angavs ej.¹⁾ I förordningen förutsattes dock att en förberedande granskning av ärendena kunde vara erforderlig. Det medgavs därför att landstinget inom sig kunde tillsätta utskott, en möjlighet som landstingen efter hand allt mer kom att utnyttja. Vartefter verksamheten utökades blev behovet av ett permanent berednings- och verkställighetsorgan allt större. Landstingen började då allmänt tillsätta en särskild nämnd, vanligen kallad förvaltningsutskott (FU). År 1913 legaliserades denna utveckling vid sidan om lagen genom en ändring i landstingsförordningen enligt vilken FU gjordes till fakultativt landstingsorgan. Obligatoriskt blev FU i och med 1924 års lag om landsting. Genom nu gällande 1954 års landstingslag stärktes FU:s ställning ytterligare. Dess huvudfunktioner enligt LL 41 § kan sammanfattas på följande sätt:

- a) beredning av ärenden till landstinget; upprättande av förslag till utgifts- och inkomststat
- b) verkställighet av landstingets beslut
- c) ledning av landstingets förvaltning
- d) uppgifter som ålagts i specialförfattningar
- e) allmänt ställföreträdarskap för landstinget mellan dess möten.

Förutom förvaltningsutskott började landstingen tidigt och efter hand i allt större utsträckning, att tillsätta lokala nämnder - vanligen benämnda direktioner eller styrelser - för landstingets olika inrättningar, sjukhus, sanatorier, skolor osv.²⁾ På central nivå utgjordes däremot förtroendemannaorganisationen praktiskt taget ända fram till 1960-talets mitt av FU ensamt. Genom lagstiftning 1940 inrättades visserligen ett centralt organ för landstingets hälso- och sjukvårdande verksamhet, men inget hindrade att FU samtidigt utgjorde hälso- och sjukvårdsstyrelse.

1) Länsstyrelsen torde ursprungligen ha varit tänkt som ett slags regeringsorgan för landstinget, vilket sannolikt kan förklara att landstingets egen inre organisation var så summariskt angiven i landstingsförordningen. (Broms, 1930, s 101).

2) Den lokala nivån i det landstingskommunala systemet studeras inte i denna undersökning. I sammanhanget kan dock noteras att organisationen även på denna nivå under senare år undergått betydande förändringar genom den distriktsindelning av landstingsområdena som blivit allt vanligare. År 1975 fanns en sådan organisation i 13 landstingskommuner.

Detta blev vanligen fallet. I samband med att 1954 års landstingslag trädde i kraft framlade svenska landstingsförbundets styrelse ett förslag om sex alternativa huvudformer för FU:s och hälso- och sjukvårdsstyrelsens organisation och verksamhet, nämligen:¹⁾

- 1 FU är odelat och utgör tillika hälso- och sjukvårdsstyrelse
- 2 FU är delat på två avdelningar, varav en utgör sjukvårdsstyrelse och en hälsovårdsstyrelse
- 3 FU är delat på två avdelningar, varav en utgör hälso- och sjukvårdsstyrelse samt en finansavdelning
- 4 FU är delat på tre avdelningar, varav en utgör sjukvårdsstyrelse, en hälsovårdsstyrelse, samt en finansavdelning
- 5 FU är odelat; landstinget utser en fristående gemensam hälso- och sjukvårdsstyrelse
- 6 FU är odelat och utgör tillika sjukvårdsstyrelse; landstinget utser en fristående hälsovårdsstyrelse.

Alternativ 1 med odelat FU tillika hälso- och sjukvårdsstyrelse kom att bli det vanligaste; det valdes av 15 landsting. Fem landsting valde alternativ med FU arbetande på olika avdelningar. Endast två landsting valde alternativ 5 med fristående hälso- och sjukvårdsstyrelse; två valde alternativ 6 med endast hälsovårdsstyrelsen fristående. Ett landsting, T, gick sin egen väg och införde 1956 ett utbyggt centralt nämndsystem, därmed föregripande den allmänna utvecklingen med drygt 10 år. Innovationen i Örebro läns landsting vad gällde den centrala förvaltningsorganisationen på förtroendemannasidan, innebar, att man vid sidan av ett odelat FU med fristående såväl hälso- som sjukvårdsstyrelse, dessutom tillskapade ytterligare två centrala organ, en undervisningsnämnd och en socialnämnd. Den centrala förtroendemannaoorganisationen kom därmed att sammanlagt innehålla 42 olika uppdrag, vilket möjliggjorde att en betydligt utökad krets av landstingsmän kunde engageras på det centrala berednings- och verkställighetsplanet.

Två andra typer av innovationer kom också under 50-talet. Den ena gällde införandet av delegationsrätt, vilket skedde samtidigt för såväl landstings- som primärkommuner i och med 1954 års kommunallagstiftning. Delegationsrätten innebär för landstingskom-

1) Landstingsutredningen, SOU 1963:64, s 69 f.

munernas del att landstinget i reglemente för FU kan stadga "att utskottet eller avdelning därav äger uppdraga åt ledamot av utskottet eller åt i landstingskommunens tjänst anställd befattningshavare att å utskottets vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden vilkas beskaffenhet skall avgivas i reglementet"(LL 52 §). Motsvarande kan stadgas i reglemente för övriga nämnder. Praxis är starkt skiftande såväl vad gäller delegationsrättens omfattning över huvud, som vad gäller huruvida den sker till förtroendemän eller tjänstemän.¹⁾ Några systematiska tendenser har härvidlag inte kunnat upptäckas.

Den andra innovationen innebar att ledande förtroendemän knöts fastare till landstingsförvaltningen genom att ges arvode motsvarande heltidsengagemang. Innovatör i detta avseende var Gävleborgs läns landsting, som 1957 införde systemet med heltidsengagerad FU-ordförande. Möjlighet att utbetala arvode till förtroendemän hade landstingen haft alltsedan tillkomsten av 1954 års landstingslag. Först 1957 utnyttjade dock något landsting möjligheten att ge arvode motsvarande heltidsengagemang. Det bör dock tilläggas att redan tidigare kunde i vissa landsting de mest arbetstyngda förtroendemännens sammanlagda arvoden för olika nämnd- eller styrelseuppdrag uppgå till belopp, som närmade sig vad som skulle kunna betraktas som engagemang på heltid. Under 60-talet blev det allt vanligare med en eller flera heltidsengagerade förtroendemän s k landstingsråd. 1963 fanns heltidsengagerade politiker i tre landstingskommuner (förutom i X även i C och M); 1970 hade antalet ökat till 16 och 1974 saknades heltidsengagerade politiker endast i två landstingskommuner (H och K). Sammanlagt fanns det då 57 stycken heltidsengagerade landstingspolitiker.

1) För information om delegationsrättens faktiska tillämpning, se Landstingsutredningen, SOU 1963:64, s 91 ff samt Landstingens förvaltningsorganisation, rapport 12/70 från avd för ekonomi och administration vid Svenska Landstingsförbundet. En undersökning av de ledande förtroendemännens inställning till utökad delegation till förtroendemän alternativt tjänstemän redovisas i Petersson, 1971, s 60 f.

Debatten för och emot landstingsrådsinstitutionen skall inte redovisas här. Den finns sammanfattad på annat håll.¹⁾ Uppenbart är att institutionen kommit för att stanna. Grundprincipen från 1862 års kommunalförfattningar om att förtroendemannaupdrag skulle vara oavlönade torde för gott ha mist sin realitet. Vad som här intresserar är landstingsrådsinstitutionens effekter på inflytandefördelningen i det landstingskommunala systemets beslutsprocess. Det blir anledning att återknyta till detta senare. Den dubbelbottnade problematiken bakom det grundläggande argumentet för landstingsrådsinstitutionen, nämligen att man därigenom ska "tillförsäkra den landstingskommunala förvaltningen bättre förankring i den genom allmänna val tillkomna lekmannarepresentationen"²⁾, kan dock kortfattat illustreras genom en sammanställning av resultat från två olika undersökningar inom Kommunalforskningsgruppen:

Vi fann också att den styrning, som kommit till stånd via rådsinstitutionen tenderar att begränsa tjänstemännens handlingsutrymme mer än övriga åtgärder. Rådsinstitutionen synes alltså ha en mycket central position i de förändringar som kommit till stånd i de landstingskommunala förvaltningsorganisationerna under 1960-talet. 3)

Vidare är de centralt placerade (landstings)ledamöterna (exkl landstingsråden själva) oftast mindre positiva (till rådsinstitutionen) än de mer perifert placerade. 4)

3.2.2 Aspekter på förtroendemannainflytandets förutsättningar

Kritik mot landstingens nuvarande organisation och verksamhetsformer har inte /.../ saknats. Vad man framförallt funnit otillfredsställande har varit de praktiska svårigheterna för landstingsmännen att på några få dagar före det lagtima landstingsmötet sätta sig in i den mångfald av ärenden - ofta flera hundra - i vilka landstinget skall fatta beslut under den vecka mötet i allmänhet varar. Från denna synpunkt har det ansetts önskvärt att landstingsmännen får tillfälle att mera kontinuerligt följa förvaltningen på de skilda verksamhetsområdena. /.../ I första hand måste man enligt min mening se till att landstingets beslut i landstingskommunernas angelägenheter inte sjunker ned till en ren formalitet. Det är här givetvis av stor betydelse att landstingsmännen får tillfälle att mer fortlöpande än nu behandla och debattera uppkommande frågor.

1) Se t e x Petersson, 1971 och där anförd litteratur samt Lundquist-Petersson, 1970. För en undersökning av landstingsmännens inställning till rådsinstitutionen, se Nilsson, 1970, s 147 ff.

2) Landstingsutredningen, SOU 1963:64, s 150.

3) Petersson, 1971, s 166.

4) Nilsson, 1970, s 169.

Det citerade är ett utdrag ur inrikesminister Rune Johanssons direktiv till den 1962 tillsatta s k landstingsutredningen. Dess uppgift var att göra en översikt av landstingens organisation och arbetsformer och inkomma med de förslag till ändringar som man ansåg påkallade. Utredningens betänkade kom 1963 (SOU 1963:64) och resulterade i vissa ändringar i landstingslagen fr o m 1966. Därutöver blev landstingsutredningen - tillsammans med den tidigare omnämnda kansliutredningen 1965 i Svenska Landstingsförbundets regi - i de enskilda landstingen i mitten på 60-talet incitament till en intensiv utredningsverksamhet angående landstingens och deras centralförvaltningsorganisations- och arbetsformer.

Svårigheterna att anpassa organisation och arbetsformer efter en expanderande verksamhets krav kan i tabell 3.2 avläsas i form av en allt snabbare omsättning av arbetsordningar och reglementen för landsting resp förvaltningsutskott. Av samtliga 160 förändringar under perioden 1956-1972 skedde mer än tre fjärdedelar under periodens senare hälft.

Tabell 3.2 Antal nya eller ändrade arbetsordningar och reglementen för landsting resp förvaltningsutskott antagna åren 1956-1972

Antal kommuner som antagit	1956	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72
a ny eller ändrad arbetsordning för landstinget	0	1	2	2	2	0	1	6	1	3	23	6	5	3	15	7	3
b nytt eller ändrat reglemente för förvaltningsutskottet	0	0	1	4	2	1	4	8	1	7	2	14	11	2	15	7	1
Summa	0	1	3	6	4	1	5	14	2	10	25	20	16	5	30	14	4

I det följande skall vi undersöka resultatet av den organisatoriska reformverksamheten och då speciellt med tonvikten lagd på sådana aspekter som har relevans för frågan om förtroende-männens möjligheter till insyn i och inflytande över beslutsprocessen i det landstingskommunala systemet. Reformverksamhetens effekter på vissa karaktäristika hos beslutsprocessen analyseras i nästa kapitel.

Före 1966 stadgade LL att landstinget skulle sammanträda till s k lagtima möte i oktober varje år för att bl a fastställa budgeten. Endast i speciella fall för särskilt "uppgivna ärenden" kunde landstinget sammanträda ytterligare en gång till s k urtima möte. På landstingsutredningens förslag upphävdes fr o m 1966 skillnaden mellan lagtima och urtima möte. Avsikten var att stimulera till fler än ett landstingsmöte per år. Effekten blev den önskade. Före 1966 förekom urtima möten regelbundet i ungefär en tredjedel av landstingskommunerna. Efter 1966 förekommer s k vårmöten regelbundet i samtliga kommuner; i nio kommuner hålls regelbundet ytterligare minst ett landstingsmöte under första halvåret.

För landstingen gäller s k dubbelt beredningstvång, varmed förstås att de ärenden som avgörs på landstingsmöte skall vara beredda, dels av den nämnd till vilken ärendet efter sin beskaffenhet hör (FU skall därvid alltid ges tillfälle att yttra sig), dels också av särskilt vid landstingsmötet tillsatt beredningsutskott.¹⁾ Landstingsutredningen föreslog att det dubbla beredningstvånget skulle bibehållas. Möjlighet ansåg man vidare borde ges för landstingsutskotten (LU) att träda i verksamhet även på annan tid än under landstingsmötet. Samtidigt rekommenderades att LU-organisationen skulle regleras i landstingets arbetsordning, vilken fortsättningsvis föreslogs bli obligatorisk. Förslagen ledde till ändring i LL fr o m 1966. Landstingsutredningen argumenterade vidare för att samtliga landstingsledamöter borde engageras i utskottens arbete; dock ville utredningen ifrågasätta lämpligheten av att FU:s ledamöter deltog i utskottsarbete. Man menade att utskottens självständighet bättre skulle markeras om inga FU-ledamöter eller heltidsanställda förtroendemän ingick i utskotten. Risken skulle därmed minska för ett endast formellt beredningsförfarande.

Landstingsutredningens rekommendationer anammades endast delvis av landstingen. Principen om utskottsplacering för samtliga landstingsledamöter slog snabbt igenom och är sedan 1967 regel i så gott som samtliga landstingskommuner. Landstingsutskottens antal varierar 1967 från tre till sex med fyra som medianvärde;

1) Se figur 1.5.

genomsnittligt antal ledamöter per utskott varierar från fem till tjugosex med tolv som medianvärde. Utskotten i ett och samma landsting är vanligen likstora. Typen av utskott är endast delvis enhetlig. Sjukvårds- och undervisningsutskott liksom också finansutskott finns genomgående. Därutöver är det vanligt med socialutskott och allmänna utskott.

Landstingsutredningens ifrågasättande av FU-ledamöternas engagemang i landstingsutskotten fick ett kyligt mottagande i de av förvaltningsutskotten föreslagna och av landstingen utan erinringar antagna remissvaren på landstingsutredningens betänkande. Från så gott som samtliga håll deklarerades avvikande mening, genomgående under åberopande av informationsskäl. Utredningens rekommendation har inte heller följts. 1967 kan t ex konstateras att av samtliga LU har drygt hälften en FU-ledamot som ordförande. LU-ordförande, som samtidigt är ordförande i en central nämnd, förekommer dessutom i vart fjärde LU. Relativt ofta är då nämndens och utskottets sakområde korresponderande.¹⁾

Slutligen kan noteras att den möjlighet som 1966 gavs utskotten att sammanträda även mellan landstingsmötena i praktiken kommit att utnyttjas i mycket få fall.²⁾

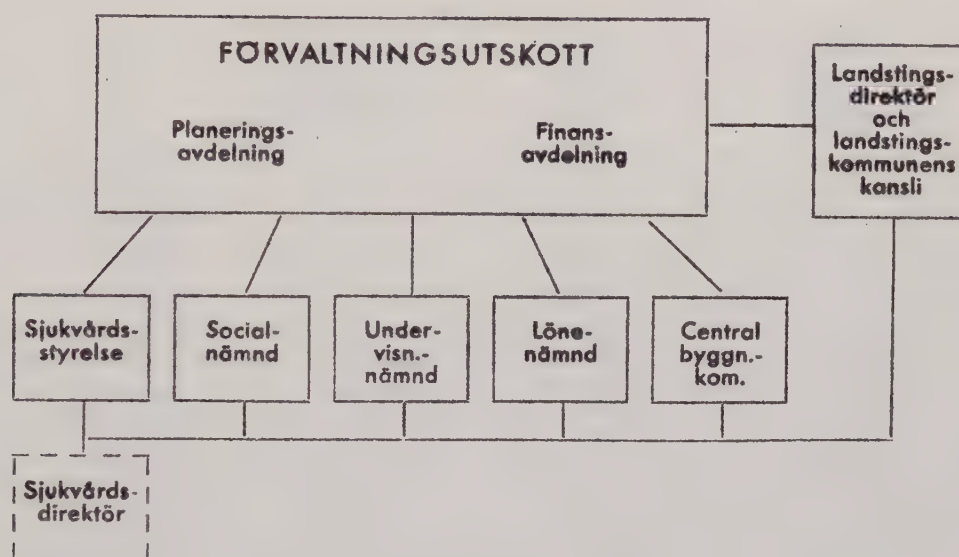
Den måhända principiellt viktigaste rekommendationen i landstingsutredningens betänkande gällde den centrala förtroendemannaorganisationens funktionella och strukturella uppbyggnad. Utredningen riktade i detta sammanhang kritik mot den koncentration av arbetsuppgifter till FU som utredningen iakttagit. Dels menade man att landstingen borde överväga huruvida det var lämpligt att i FU samla den direkta ledningen av den landstingskommunala hälso- och sjukvården (dvs det vanligast förekommande systemet med FU tillika hälso- och sjukvårdsstyrelse ifråga-

1) I ett extremfall förekommer att ledamöterna i ett undervisningsutskott är desamma som ledamöterna i undervisningsnämnden, vilket gör det illusoriskt att tala om dubbel beredning. Landstingsutskottets roll i beslutsprocessen behandlas i nästa kapitel.
2) Ett flertal av de frågor som landstingsutredningen tog ställning till i sitt 1963 publicerade betänkande penetreras på nytt av den 1970 tillsatta utredningen om den kommunala demokratin. I dess huvudbetänkande(SOU 1975:41) föreslås för landstingens del bl a att landstingsmöte som regel bör hållas varannan månad, att bestämmelserna om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap skall slopas och att den obligatoriska dubbla beredningen görs fakultativ.

sattes), dels menade man mer bestämt att FU inte samtidigt borde utgöra nämnd för s k särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr (exempelvis direktion för sjukhus, barnhemsstyrelse, skolstyrelse osv). Det borde dock även i detta avseende i sista hand ankomma på landstingen själva att ta ställning.

Sammanfattningsvis skisserade utredningen ett principförslag till central förtroendemannaorganisation enligt figur 3.1.¹⁾

Figur 3.1 Landstingsutredningens förslag till central förtroendemannaorganisation



Med detta förslag till organisation (speciellt adresserat till de större landstingskommunerna) avsåg utredningen att för FU:s del skapa möjlighet till arbetsförhållanden som medgav en koncentration till de viktiga frågorna och till den långsiktiga planeringen. FU skulle därmed bättre kunna fullgöra sina funktioner som "regeringsorgan". Samtidigt möjliggjordes ett vidgat förtroendemannainflytande i den landstingskommunala verksamheten genom att fler medborgarrepresentanter kunde beredas möjlighet att delta i arbetet på berednings- och tillämpningsplanet.

De närmaste åren efter landstingsutredningens betänkande 1963 pågick ett intensivt utredningsarbete i de enskilda landstings-

1) Landstingsutredningen, s 150. Jmf "Örebro-modellen" ovan s 39.

kommunerna. Först 1966-67 gav sig resultaten av denna verksamhet tillkänna och då speciellt i ett viktigt avseende enligt ett mycket entydigt mönster, exponerande en allmän strävan att genom en uppbyggnad av centrala nämndssystem skapa förutsättningar för ett vidgat förtroendemannainflytande över den landstingskommunala verksamheten. Tabell 3.3 belyser i siffror de över lag markanta ökningarna av antalet uppdrag i de centrala förtroendemannaorganisationerna.

Tabell 3.3 Antal ordinarie uppdrag i landstingens centrala förtroendemannaorganisationer (inklusive FU, men exklusive besvärs- och revisionsnämnder) åren 1954, 1965-1974. Medianvärden samt minimi- och maximivärden för resp år.

	Landstingskommun med		
	minimi- antalet uppdrag	median- antalet uppdrag	maximi- antalet uppdrag
1954	5	10	16
....			
1965	6	10	42
1966	6	23	54
1967	28	43	94
1968	28	54	89
1969	28	53	94
1970	28	54	99
1971	42	56	89
1972	42	56	96
1973	42	56	96
1974	40	56	99

Efter en period av allmän omorganisation i mitten på 60-talet stabiliserades situationen och efter 1968 kan man endast iaktta marginella förändringar. Sammanfattningsvis framgår av tabell 3.3 att det som 1965 utgjorde maximiantalet uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen blivit minimiantalet sex år senare.

I tabell 3.4 redovisas vad utvecklingen inneburit sett som förändring i det genomsnittliga antalet uppdrag per landstingsledamot. Det bör observeras att även om utvecklingstendensen som sådan är entydig, finns dock hela tiden en uttalad variation landstingen emellan. Variationen tenderar dessutom att vara bestående i den meningen att förändringarna inte påtagligt rubbar

den inbördes rangordningen mellan landstingskommunerna. Rankorrelationen mellan antal uppdrag i medeltal per landstingsledamot 1967 och 1972 är 0,65.

Tabell 3.4 Antal ordinarie uppdrag i den centrala förtroendemannaaorganisationen i medeltal per landstingsledamot

	Landstingskommun med		
	minimi- antalet uppdrag per landstings- ledamot	median- antalet uppdrag per landstings- ledamot	maximi- antalet uppdrag per landstings- ledamot
1954	0,1	0,2	0,4

1965	0,1	0,2	0,7
1966	0,1	0,4	1,2
1967	0,3	0,7	1,8
1968	0,5	0,9	1,8
1969	0,6	0,9	2,3
1970	0,4	1,0	2,6
1971	0,5	0,9	1,9
1972	0,5	0,9	2,0
1973	0,5	0,9	2,0
1974	0,5	1,0	2,0

Den av landstingsutredningen skisserade uppdelningen av FU på avdelningar, förslagsvis en planerings- och en finansavdelning, anammades inte av landstingen. Ej heller blev fristående hälso- och sjukvårdsstyrelse till en början ett särskilt vanligt alternativ; 1967 förekom det i sju landsting. Alternativet med FU arbetande på avdelningar återfanns i tre landsting, medan i resterande femton landsting FU tillika var hälso- och sjukvårdsstyrelse. Senare har det dock blivit vanligare, speciellt i de större landstingskommunerna, att man övergått till systemet med fristående hälso- och sjukvårdsstyrelse. År 1970 fanns sådan i sammanlagt 12 och 1975 i 19 kommuner. Övriga centrala förtroendemannaaorgan för vissa större verksamhetsgrenar eller större specialfunktioner, som landstingsutredningen angav i sitt principförslag har däremot landstingen i stor utsträckning också kommit att inrätta. Därutöver har i flera landstingskommuner tillskapats centrala nämnder för mindre verksamhetssektorer eller special-

funktioner. Parallellt med syftet att öka landstingsledamöternas möjligheter till engagemang, kan de företagna organisationsförändringarna också sägas ge uttryck för en strävan att centralisera beslutsfunktioner från lokala förvaltningsorgan samt att frigöra FU från uppgifter av jämförelsevis mer perifert slag.

Antalet uppdrag resp genomsnittliga antalet uppdrag per landstingsledamot i de centrala förtroendemannaorganisationerna (CFO) är självfallet bara en typ av mått på förtroendemannainflytandets förutsättningar. En annan väsentlig aspekt gäller hur stor andel av landstingsledamöterna som faktiskt har uppdrag i CFO och uppdragsfördelningen bland dessa.

I tabell 3.5 redovisas sammanfattande information över genomsnittsvärden och variationsområden för vissa organisatoriska förhållanden åren 1967 och 1972. Därutöver redovisas även vissa data som belyser förtroendemännens varierande involvering i landstingsverksamheten sett ur ett erfarenhetsperspektiv.

Tabell 3.5

Organisatoriska förhållanden m m belysande det potentiella förtroendemannainflytandets varierande förutsättningar. Medianvärden och variationsområden 1967 och 1972

		minimi- värde		median- värde		maximi- värde	
		1967	1972	1967	1972	1967	1972
1	Antal landstingsmän	21	33	61	62	133	102(AB=149)
2	Antal ordinarie uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen (CFO)	28	42	43	56	94	96
3	Andel landstingsmän med uppdrag i CFO	14%	37%	36%	69%	70%	100%
4	Antal uppdrag i CFO i medeltal per landstingsman	0,3	0,5	0,7	0,9	1,8	2,0
5	Andel CFO-uppdrag som innehas av landstingsmän	28%		68%		88%	
6	Antal ledamöter i FU	6	9	11	11	16	15
7	FU-ledamöternas andel av de övriga CFO-uppdragen	8%	0%	26%	17%	91%	34%
8	Antal CFO-uppdrag (inkl FU-uppdrag) i medeltal per FU-ledamot	1,3	1,0	1,8	1,7	3,3	2,0
9	Antal heltidsanställda förtroendemän	0	0	1	2	6	6
10	Andel landstingsmän med fler än 16 år i landstinget	10%		21%		37%	
11	Andel nyvalda landstingsmän (högra siffran avser 1974)	20%	20%	28%	26%	38%	36%
12	FU-ledamöternas FU-erfarenhet (medianantal år)	4	2	8	5	15	10
13	FU-ledamöternas landstings-erfarenhet (medianantal år som landstingsman)	8		17		21	

Bakom den faktiska uppdragsspridningen i CFO ligger inte sällan av landstinget i reglementen mer eller mindre specificerat formulerade rekommendationer om att viss personöverensstämmelse av samordningsskäl är önskvärd. Innebörden är då vanligen att FU bör vara representerat i övriga centrala nämnder. År 1967 är detta de facto också fallet i 70 % av alla centrala nämnder och styrelser; siffran är densamma 1972. I fler än hälften av alla centrala nämnder är det nämndens ordförande som samtidigt är FU-ledamot. En mer detaljerad undersökning ger vid handen att man vanligen återfinner en relativt stor andel av FU-ledamöterna i fristående hälso- och sjukvårdsstyrelser, i centrala byggnadskommittéer och i personal- och organisationsnämnder. En avsevärt svagare FU-representation kan däremot iakttas i centrala nämnder av typen undervisnings- och socialnämnder, centralstyrelser för vård och undervisning av psykiskt utvecklingsstörda, arbetsvårdsnämnder och kulturnämnder.

Figurerna 3.2 och 3.3 är ett försök att med ett grafiskt utformat exempel - måhända mer talande än siffror - söka åskådliggöra uppdragsfördelningen inom CFO i en landstingskommun. Som exempel har valts den folkmängdsmässigt medelstora kommunen BD som är en jämförelsevis god exponent för den allmänna utvecklingen. Situationen illustreras först 1967 (figur 3.2) och sedan 1968 efter omorganisationen (figur 3.3). Det skall tilläggas att BD som synes redan 1967 i viss utsträckning genomfört en utbyggnad av den centrala förtroendemannaorganisationen.

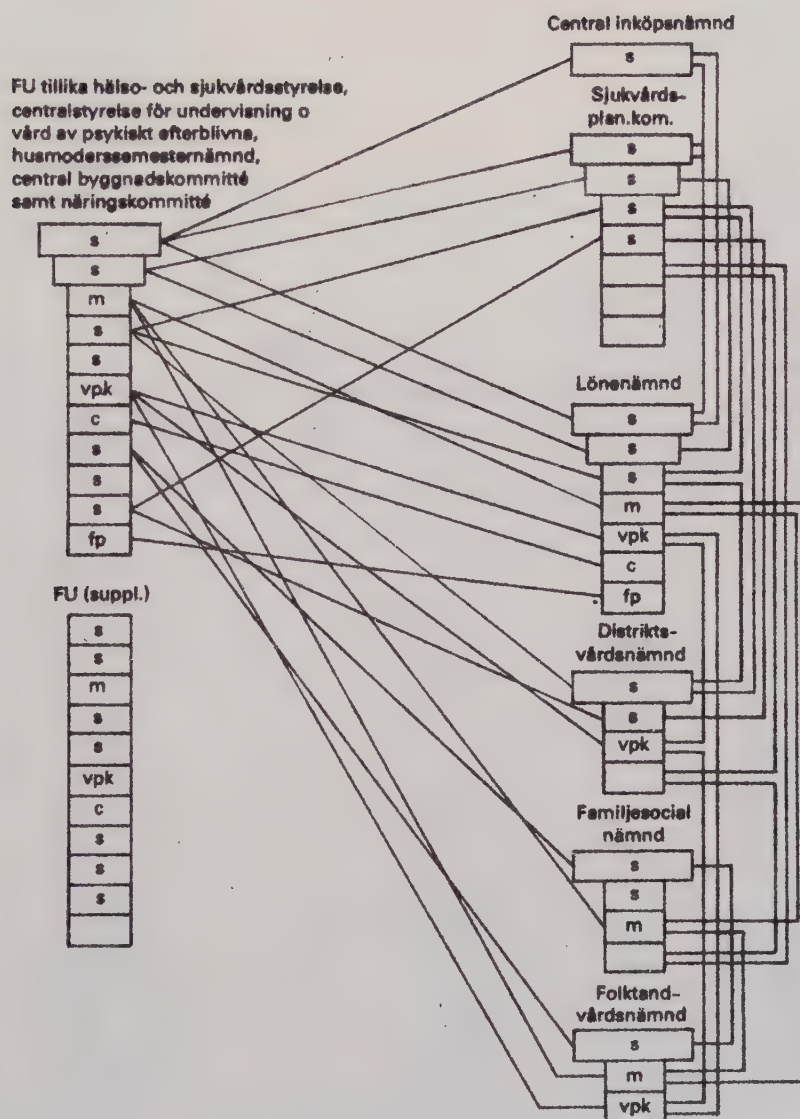
Karaktäristiskt är att omorganisationen inte bara medförde ökat antal uppdrag i CFO, utan samtidigt också bröt upp den tidigare organisationsstrukturens slutenhet. Det visuella intrycket härav kan belysande kompletteras med siffror över andelen landstingsmän som hade uppdrag i CFO. Före omorganisationen hade endast 30 % av landstingsmännen uppdrag i CFO. Efter omorganisationen steg andelen till 94 %, vilket var en extremt hög siffra, som - det bör tilläggas - vid en ny omorganisation i BD 1971 reducerades till 69 % (för övrigt lika med medianvärdet för samtliga landsting, se tabell 3.5).

Därutöver bör i figur 3.3 jämfört med figur 3.2 speciellt observeras hur man sökt förbättra FU-suppleanternas deltagande i CFO. I BD var de 1967 helt "utanförstående", medan vi 1968 kan iakttä

hur de i betydande utsträckning blivit inkopplade i förtroendemannaaorganisationens olika delar. Det sagda bör ses mot bakgrund av att det allmänt gäller att FU-ledamöterna vanligen nyrekryteras bland FU- suppleanterna; ca 60 % av 1967 års FU-ledamöter hade tidigare varit suppleanter i FU.

I följande avsnitt skall vi speciellt undersöka variationen vad gäller förvaltningsutskottens ställning i landstingens centrala förtroendemannaaorganisationer. Som tidigare framgått i figur 1.5 gäller generellt att FU genom landstingslagens bestämmelser har en stark ställning i det landstingskommunala systemet. Uttryckt med den i figur 1.5 använda terminologin innebär detta att FU i hög grad kan karaktäriseras som en multifunktionell struktur. Det allmänna ställföreträdarskapet för landstinget, som LL 41 § ger FU, innebär att landstingets "regeringsorgan" principiellt gett större befogenheter än primärkommunens styrelse. FU:s starka ställning accentueras givetvis ytterligare genom den normalt ganska långa tidsintervallen mellan landstingsmötena. Bl a på grund av den frihet som landstingen i organisatoriskt avseende åtnjuter, varierar dock nämnda FU-dominans i betydande grad från landsting till landsting. Nedan skall vi utifrån fyra olika hypotetiska indikatorer på varierande stark ställning för FU, konstruera ett mått, där dessa indikatorer vägs samman till ett sk dominansindex för FU. Indexen har konstruerats genom summering av fyra indikatorer (I-IV), som vardera indelats i tre kategorier (1-3). Högre siffra inom resp indikator antas innebära starkare ställning för FU. Indexens teoretiska variationsområde går således från värdena fyra till tolv. Vilka indikatorerna är, hur indexen är uppbyggd samt hur landstingskommunerna fördelar sig över indexen framgår av uppställningen i tabell 3.6.

Figur 3.2 Den centrala förtroendemannaorganisationen i Norrbottens läns landsting 1967.



De större rektanglarna markerar ordf. respektive vice ordf. Suppleanterna är studerade endast vad gäller FU.

Bokstav inuti rektangel markerar partitillhörighet då denna är känd vilket vanligen är liktydigt med att ledamoten ifråga samtidigt är landstingsman.

Sammanbindningslinje markerar att uppdragen innehas av samma person.

Tabell 3.6 Dominansindex för FU

		1	2	3						
I	FU:s organisation	FU med fristående hälso- och sjukvårdsstyrelse	FU är uppdelat på avdelningar	FU är tillika hälso- och sjukvårdsstyrelse						
II	Förekomst av heltidsanställda FU-ledamöter	Saknas	1	2 eller flera						
III	FU-ledamöternas andel av övriga uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen	Jämförelsevis liten andel	Genomsnittlig andel	Jämförelsevis hög andel						
IV	FU-ledamöternas genomsnittliga FU-erfarenhet	Jämförelsevis kort erfarenhet	Genomsnittlig erfarenhet	Jämförelsevis lång erfarenhet						
Dominansindex för FU:		4	5	6	7	8	9	10	11	12
Antal landstingskommuner 1967		0	1	3	5	6	5	3	2	0
Antal landstingskommuner 1972		1	1	3	5	5	4	2	0	1
Andel landstingsmän med uppdrag i CFO 1967 ^{a)}		60%	42%	29%	32%	27%				
Dito 1972		79%	79%	53%	67%	50%				

a) Medianvärden för kommunerna i resp indexposition. På grund av det ringa antalet kommuner i de yttre indexpositionerna har vid beräkningen av medianvärden kommunerna med index 4-6 betraktats som en grupp, liksom också kommunerna med index 10-12.

Antagandena bakom indexkonstruktionen torde inte kräva någon mer ingående argumentering. Rimligen bör det vara så att landstingets dominerande verksamhetssektor står under starkare FU-kontroll, då FU tillika är hälso- och sjukvårdsstyrelse än då så inte är fallet. Att FU:s position förstärks ju fler dess förbindelselänkar är till förtroendemannaorganisationens övriga delar får likaledes anses sannolikt. I fråga om de två övriga indikatorerna - förekomst av heltidsanställda förtroendemen resp lång FU-erfarenhet - finns det i en intervjuundersökning dokumenterat att:

- 1 "Heltidsengagerade ordförande anser sig ha större inflytande (över landstingsbudgetens olika delar) än icke heltidsengagerade ordförande".
2. "De (FU-ordförande) som varit ordförande sedan 1961 och längre anser sig ha större inflytande (över landstingsbudgetens olika delar) än de som varit ordförande sedan 1962 eller kortare tid".¹⁾

FU-indexens medelvärde är i det närmaste identiskt vid de båda mätillfällena 1967 och 1972 (8,1 resp 7,7). En jämförelse kommun för kommun visar att indexvärdet ökat i nio kommuner mellan 1967 och 1972, minskat i elva och är oförändrat i två kommuner.

Nederst i tabell 3.6 har landstingsledamöternas deltagande på berednings- och verkställighetsplanet kopplats till dominans-indexen för FU. Som förväntat finner vi att det med ökande grad av FU-dominans tenderar att följa en minskning av andelen landstingsledamöter med uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen.

Framdeles skall vi bl a analysera i vad mån den varierande graden av FU-dominans kan bidra till att förklara vissa variationer vad gäller den landstingskommunala beslutsprocessens karaktäristika. I detta kapitel intresserar däremot indexen betraktad som en beroende variabel.

3.2.3 Förtroendemannaorganisation och kommundyp

Nedan redovisas en studie av landstingens centrala förtroendemannaorganisationer mot bakgrund bl a av den i kapitel 2 konstruerade kommundypsindelningen. Speciellt intresserar om landstingsmännens varierande involveringsgrad på berednings- och tillämpningsplanet (och om den med denna negativt förbundna graden av FU-dominans) låter sig systematiskt förklaras utifrån landstingskommunernas olikheter i politiskt och socio-ekonomiskt avseende. I en inledande sammanställning av rangkorrelationer

1) Borgenhammar, 1968, s 225.

(tabell 3.7) tar vi också med tjänstemannatäthet samt totalutgifter per inv som potentiella förklaringsfaktorer. Ingendera av dessa visar sig dock ha någon koppling till de beroende variablerna. En mer detaljerad undersökning visar att man inte heller kan tala om någon tendens till att landstingskommuner med absolut eller relativt sett stor central tjänstemannaorganisation reagerat tidigare än övriga kommuner när det gällt att bygga ut den centrala förtroendemannaorganisationen.

Tabell 3.7 Rangkorrelationer¹⁾ mellan egenskaper hos de centrala förtroendemannaorganisationerna och landstingskommunernas egenskaper i socio-ekonomiskt och politiskt med flera avseenden.

Övre siffran i varje par avser 1967, nedre siffran 1972.

	areal	folkmängd	urbani- serings- grad	andel boende inom 5 mil från residens- staden 2)	andel (s+vpk) mandat	antal bef i den centr kansli- org per 1000 inv	total- utgifter per inv
1 Antal uppdrag i CFO i medel- tal per lands- tingsmans	-.40 -.12	-.70 -.86	.03 -.30	.49 .	-.17 .26	.20 .15	-.10 -.08
2 Andel lands- tingsmän med uppdrag i CFO	-.54 -.30	-.42 -.78	.15 -.26	.52 .	-.11 -.32	.14 .35	-.08 -.28
3 FU-ledamöter- nas andel av övriga uppdrag i CFO	.04 -.16	.09 -.05	-.10 .03	-.54 .	-.20 -.07	-.21 -.19	.04 -.21

Tydligt är såväl 1967 som 1972 att ju större en landstingskommun är (till areal eller folkmängd), desto större är andelen landstingsmän utan engagemang i centrala nämnder och styrelser; beräknat per landstingsman är också det tillgängliga antalet uppdrag lägre ju större kommunen är. Urbaniseringsgraden, mätt med det gängse måttet "andel tätortsboende", ger som synes inget utslag. Landstingskommunens grad av befolkningskoncentration till "centralorten" tycks däremot vara en väsentligare faktor. Landstingsmännens involvering i CFO ökar och FU-ledamöternas uppdragskoncentration minskar med ökande befolkningsandel i länshuvudstadsregionen.

1) För bedömning av rangkorrelationernas storlek, se not s 19.

2) Data ej tillgängliga för 1972.

I tabellerna 3.8 och 3.9 redovisas karaktäristika för landstingens centrala förtroendemannaorganisationer i olika typer av kommuner.

Tabell 3.8 Antal uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen i medeltal per landstingsman åren 1954, 1965-1974. Medianvärden resp år i olika kommuntyper,

		Små landstings- kommuner	Stora landstings- kommuner	Diff små - stora
Borgerlig majoritet	1954	0,3	0,2	-0,1
				
	1965	0,2	0,2	0
	1966	0,5	0,2	-0,3
	1967	1,0	0,7	-0,3
	1968	1,2	0,7	-0,5
	1969	1,2	0,7	-0,5
	1970	1,2	0,7	-0,5
	1971	1,2	0,7	-0,5
	1972	1,2	0,7	-0,5
	1973	1,2	0,7	-0,5
	1974	1,0	0,8	-0,2
Socialistisk majoritet	1954	0,2	0,2	0
				
	1965	0,2	0,1	-0,1
	1966	0,3	0,4	+0,1
	1967	0,8	0,6	-0,2
	1968	1,1	0,9	-0,2
	1969	1,1	0,9	-0,2
	1970	1,1	0,9	-0,2
	1971	1,5	0,8	-0,7
	1972	1,5	0,8	-0,7
	1973	1,5	0,8	-0,7
	1974	1,2	0,8	-0,4
Differens borg - soc majoritet	1954	-0,1	0	
	1965	0	-0,1	
	1966	-0,2	+0,2	
	1967	-0,2	-0,1	
	1968	-0,1	+0,2	
	1969	-0,1	+0,2	
	1970	-0,1	+0,2	
	1971	+0,3	+0,1	
	1972	+0,3	+0,1	
	1973	+0,3	+0,1	
	1974	+0,2	0	

Tabell 3.9 Andel landstingsmän med uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen 1967 och 1972.
Medianvärden resp år i olika kommuntyper

		Små landstings- kommuner	Stora landstings- kommuner	
Borgerlig	1967	40 %	32 %	-8
majoritet	1972	85 %	61 %	-24
Socialis-	1967	37 %	30 %	-7
tisk	1972	85 %	65 %	-20
majoritet				
		-3	-2	
		0	+4	

I fråga om det tillgängliga antalet uppdrag per landstingsman kan vi först notera att förändringsmönstret varit likartat i samtliga kommuntyper: 1967 är överallt genombrottsår för en ny typ av centrala förtroendemannaorganisationer, vilka mycket påtagligt gett landstingsmännen förbättrade möjligheter att - som det önskades i landstingsutredningens direktiv - "mera kontinuerligt följa förvaltningen på de skilda verksamhetsområdena". Några uttalade skillnader efter matrisens politiska dimension finns det knappast anledning att tala om. Däremot gäller det genomgående att det i de mindre kommunerna relativt sett finns fler potentiella engagemangsmöjligheter för landstingsmännen, liksom också att det i dessa kommuner är en större andel av landstingsmännen som de facto har uppdrag i centrala nämnder och styrelser (tabell 3.9).

Konstaterandet får ökad signifikans då det jämförs med vad en annan undersökning visar, nämligen att det i de mindre kommunerna är en större andel av landstingsmännen, som har en positiv uppfattning angående sina möjligheter att tillfredsställande sätta sig in i de ärenden som skall avgöras. Över huvud gäller att inte bara en större andel av landstingsmännen i de mindre kommunerna genom uppdrag i styrelser och nämnder deltar i beslutsprocessen på berednings- och tillämpningsplanet. Det är också belagt att en större andel av dem fungerar som förbindelselänkar gentemot det landstingskommunala systemets omgivning. Av en enkätunder-

undersökning med samtliga landstingsledamöter 1968 framgår bl a att det i de små landstingskommunerna jämfört med de stora, fanns en större andel av landstingsledamöterna som

- 1 hade jämförelsevis många väljarkontakter
- 2 var engagerade i intresseorganisationer och ideella föreningar
- 3 deltagit vid möten inom organisationer då landstingsfrågor diskuterats
- 4 av någon organisation blivit ombedda att ta upp någon speciell fråga i landstinget
- 5 var partiengagerade
- 6 deltagit vid möten med lokal partiorganisation då landstingsfrågor diskuterats
- 7 var positivt inställda till arbetsförhållandena i landstinget
- 8 uppfattade partipolitiska meningsmotsättningar som sällsynta
- 9 var villiga att överta uppgifter från primärkommun och/eller statliga länsorgan. 1)

Det sagda implicerar en förväntan om att den förestående beslutsprocessstudien skall påvisa systematiska skillnader mellan små och stora landstingskommuner. Analysen i detta avseende förenklas 1967 genom att det då gällde att en annan intressant och sannolik förklaringsfaktor till beslutsprocessvariationer, nämligen graden av FU-dominans i organisationsstrukturen, inte uppvisade någon nämnvärd skillnad mellan olika kommuntyper enligt vad som framgår av tabell 3.10. Och omvänt: analysen av effekten av varierande grad av FU-dominans störs 1967 inte av något samband mellan kommuntyp och grad av FU-dominans.

Tabell 3.10 Dominansindex för FU. Medianvärden 1967 och 1972 i olika kommuntyper (andel med minskning 1967-72).

	Små landstings- kommuner		Stora landstings- kommuner		
Borgerlig majoritet	1967	8,5 (5/6)	8	(1/4)	-0,5
	1972	7,5	10		+2,5
Socialistisk majoritet	1967	8	7		-1
	1972	6 (3/3)	8 (2/9)		+2
	1967	-0,5	-1		
	1968	-1,5	-2		

1) Sammanställningen grundas på olika delresultat från Nilsson, 1970. Jmf även SOU 1975:18, s 154-155.

År 1972 är bilden mer komplicerad. Det gällde då att graden av FU-dominans var genomsnittligt högre i de stora och lägre i de små kommunerna.¹⁾ En jämförelse kommun för kommun klarlägger än tydligare att förändringen i graden av FU-dominans mellan 1967 och 1972 således inte var slumpmässig utan högst systematisk: i de stora kommunerna har graden av FU-dominans tenderat att öka medan den i de mindre kommunerna nästan genomgående minskat.

Analysen av förtroendemannaorganisationens struktur i olika kommuntyper har således visat på en klar skillnad mellan små och stora landstingskommuner. Den partipolitiska dimensionen har däremot visat sig vara av mindre intresse i detta sammanhang. I ett annat avseende är det däremot tvärtom. Vad som åsyftas är den partipolitiska fördelningen av nyckelposterna inom den centrala förtroendemannaorganisationen.

Valen till nämnder och styrelser förrättas i allmänhet proportionellt. Den partipolitiska fördelningen av CFO-uppdragen återspeglar därför på det hela taget ganska väl det i landstinget rådande styrkeförhållandet partierna emellan. Fördelningen av ordförandeuppdragen visar däremot ett intressant utvecklingsmönster enligt vad som framgår av tabell 3.11.

1) jämför även SOU 1975:18, s 173-174.

Tabell 3.11 Samtliga ordförandeuppdrag i CFO i landsting med socialistisk resp borgerlig majoritet fördelade efter partitillhörighet åren 1967, 1972 och 1974

Landsting med socialistisk majoritet	1967	1972	1974
m	5	2	0
c	1	10	0
fp	6	2	0
s	79	84	100
vpk	0	1	0
partitillhörighet okänd	9	0	0
	100% N=117	100% N=83	100% N=64

Landsting med borgerlig majoritet	1967	1972	1974
m	11	12	20
c	16	28	43
fp	6	20	23
s	55	40	14
vpk	0	0	0
partitillhörighet okänd	11	0	0
	100% N=79	100% N=69	100% N=86

År 1967 innehade socialdemokrater majoriteten av ordförandeuppdragen i CFO inte bara i landstingen med socialistisk majoritet utan också i de borgerligt dominerade landstingen. Socialdemokraternas andel av ordförandeuppdragen i landsting med socialistisk majoritet ökade 1972 och utgjorde 1974 100%. I landstingen med borgerlig majoritet har den socialdemokratiska andelen av ordförandeuppdragen successivt minskat från 55% 1967 till 14% 1974. Vid en studie av uppdragen som landstingets resp förvaltningsutskottets ordförande kan konstateras att i landstingen med socialistisk majoritet innehades båda dessa poster undantagslöst av socialdemokrater såväl 1967, 1972 som 1974. I landstingen med borgerlig majoritet gällde 1967 att FU i sex fall hade en socialdemokrat som ordförande; 1972 och 1974 förekom detta

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

inte i något fall. Vidare förekom i tre fall 1967 att en socialdemokrat var landstingsordförande i landsting med borgerlig majoritet; detsamma gällde 1972 och 1974 i fyra resp två fall.¹⁾

Sammanfattningsvis kan i fråga om fördelningen av ordförandeposter konstateras att en konsekvent genomförd majoritetsprincip i betydelsen att majoriteten besätter samtliga ordförandeposter i CFO, tillämpades i fyra landstingskommuner 1967 (samtliga dessa hade socialistisk majoritet), i sex kommuner 1972 (samtliga dessa hade socialistisk majoritet) och i sjutton kommuner 1974 (därav i samtliga kommuner med socialistisk majoritet) samt i sex av kommunerna med borgerlig majoritet.²⁾

Utvecklingen i landstingskommunerna har således tydligt gått mot vad som skulle kunna kallas samlingsstyre med majoritetsinslag. Dvs i ett system som i övrigt karaktäriseras av proportionalitetsprincipen har successivt byggts in en majoritetsmarkering vid val av ordförande i centrala styrelser och nämnder. Utvecklingen kom först till synes i landstingskommuner med socialistisk majoritet, men hade 1974 även spritt sig till ungefär varannan av kommunerna med borgerlig majoritet.

1) Motsvarande förhållande har iakttagits även i primärkommunerna: "En utredning, som gjorts av Forum för Borgerlig Debatt, visar att socialdemokraterna i betydligt större utsträckning än de borgerliga utnyttjar möjligheterna att besätta kommunala nyckelposter. Även i kommuner med borgerlig majoritet är det sålunda långt ifrån ovanligt med socialdemokratiska ordförande såväl i fullmäktige som i drätselkammare resp kommunalnämnd. Det är emellertid sällsynt med borgerliga ordförande i kommuner med socialdemokratisk majoritet". (Hagård, "Kommunal parlamentarism?" i Jönsson, 1970)

2) Motsvarande majoritetsmarkering förekom 1971 i 12 % och 1974 i 23 % av primärkommunerna (SOU 1972:32, s 32 och SOU 1975:41, s 152).

4 DEN LANDSTINGSKOMMUNALA BESLUTSPROCESSEN

Now if, as Easton asserts, politics is the authoritative allocation of values and if, as I interpret it "allocation" refers not to a physical process but to the social process of deciding how a physical process shall be carried out, then the subject studied by political scientist is decision-making. (Riker 1962)

4.1 Syfte och föreställningsram

Kapitlet avser en kartläggning och analys av vissa karaktäristika vad gäller omfattningen, sammansättningen och framför allt behandlingen av de krav eller snarare det kravflöde, som riktas mot den folkvalde auktoritative beslutsfattaren i det landstingskommunala politiska systemet, dvs landstinget. Besluts- eller kravomvandlingsprocessen studeras med hjälp av protokollmaterial från tre olika processpunkter: i förvaltningsutskott (FU), i landstingsutskott (LU) och på landstingsmöte (LT). Som operationalisering av begreppet krav användes "ärendet avgjort på landstingsmöte". Undersökningen omfattar samtliga ärenden som behandlats på samtliga landstingsmöten 1967 och 1972.

Den allmänna föreställningsramen för analysen har tidigare illustrerats i kapitel 1 (figur 1.5), där vi med anknytning till det centrala regelsystemet i landstingslaget skisserat huvuddragen i det empiriska "kopplingsschemat" mellan funktioner och strukturer i det landstingskommunala politiska systemet.

4.2 Ärenden på landstingsmötena 1967 och 1972

Som ärenden räknas paragrafer i landstingens protokoll med undantag för paragrafer som behandlar landstingsmötets öppnande och avslutande, val av ordförande, upprop, meddelande, ajournering och liknande "formaliaparagrafer". Paragrafer angående framlagda års- och revisionsberättelser liksom alla paragrafer som behandlar av landstinget förrättade val har

också uteslutits, eftersom protokollen i dessa avseenden inte är tillräckligt homogent utformade. Vad som i landstingsprotokollen i övrigt sammanförts under en paragraf, har i undersökningen betraktats som ett ärende. Helt idealisk är inte denna ärendeavgränsning, eftersom det i viss utsträckning förekommer olika praxis vad gäller uppspjälkningen på paragrafer. Speciellt gäller detta 1972 då några landsting i större utsträckning än tidigare sammanför vissa ärenden under en gemensam paragraf. Vanligen är det då fråga om anslagsframställningar från olika, men till karaktären likartade ideella organisationer. Problemet berör ett ganska begränsat antal landsting (4-5 stycken) som i övriga aktuella avseenden inte kan konstateras ha några gemensamma karaktäristika. På det hela taget gäller att landstingsprotokollen kan anses så pass enhetligt utformade att den nämnda felkällan inte i väsentlig grad torde verka störande. Felkällan bör ändå inte helt negligeras. Förutom genom att iaktta en viss allmän försiktighet vid resultatavläsning, kan felkällan delvis även garderas genom att man vid analysen av vissa ärendegrupper samtidigt studerar såväl absoluta som relativa tal.

Landstingstrycket för 1967 omfattar ca 30 000 normala trycksidor. Antalet protokollparagrafer uppgår till 5 866 varav 4 645 eller ca 80 % är att betrakta som ärenden i angiven mening. Motsvarande data för 1972 (med tre kommuner färre) är ca 28 000 sidor, 4 335 paragrafer varav 3 059 eller 71 % är ärenden. Bortsett från interpellationer har samtliga dessa ärenden innan de avgjorts på landstingsmöten varit föremål för ställningstagande såväl i förvaltningsutskott som i de särskilda beredningsutskott - här kallade landstingsutskott (LU) - som sammanträder i anslutning till landstingsmötet.¹⁾ I tabell 4.1 redovisas materialets omfattning i termer av minimi-, median- och maximivärden.

1) Angående den landstingskommunala beslutsprocessens reglering enligt LL se figur 1.5.

Tabell 4.1 Landstingstryckets omfattning mm. Medianvärden och variationsområden 1967 och 1972.

	Landstingskommun med					
	minimivärde		medianvärde		maximivärde	
	1967	1972	1967	1972	1967	1972
Landstingets handlingar och protokoll						
Antal sidor	360	500	1200	1100	2600	3100
därav vid vårmöte(n)	0	50	80	170	350	500
Antal paragrafer i landstingets protokoll	117	72	233	207	351	326
Antal ärenden	91	45	182	131	278	268
därav på vårmöte(n)	0	7	19	21	60	52
Förvaltningsutskottets protokoll:						
Antal sidor	120		350		1500	
Antal paragrafer	421		1006		1726	
Antal FU-sammanträden ¹⁾	8	11	17	17	29	29

Av variationsområdena i tabell 4.1 torde man bl a kunna dra slutsatsen att den arbetsinsats som rollen som landstingsledamot förutsätter kan vara nog så varierande olika landstingskommuner emellan. När en ledamot gått igenom sina 400-500 sidor kan en annan ha ytterligare 3000 sidor kvar att penetrera inför kommande landstingsmöte. Att döma av den jämförelsevis ringa andelen ärenden som behandlas på vårmöten, torde ingen av dem ha ett över året särskilt jämnt fördelat arbete - ett förhållande som i första hand den sistnämnde kan tänkas beklaga.²⁾ Dock - för att ännu ett ögonblick kvarhålla bilden av de lätt gräsprängda männen som lutar sig över landstingstrycket³⁾ - kommer det senare på landstingsmötena att visa sig att den andel av ärendena, som de tillsammans i genomsnitt per landstingskommun funnit kräva ett

1) Uppgifter för 1972 är tillgängliga i FU:s verksamhetsberättelse endast i 12 kommuner.

2) Vilket han också förefaller att göra enligt resultat från Nilsson 1970, kap 6, jmf kap 5.

3) 1967 är 89 % av landstingsledamöterna män (81 % 1974); 73 % är över 50 år 1967 (69 % 1971). (SOU 1975:41 s 42, 45 och Nilsson 1970, s 61)

annat beslut än det av Förvaltningsutskottet rekommenderade, endast har ett svagt negativt samband med det totala antalet ärenden som de har att ta ställning till ($r_s = -0,27$ mellan procent konfliktärenden och totalt antal ärenden per landsting 1972). Antalet ärenden i vilka man yrkar på ett i förhållande till FU:s förslag avvikande beslut (vilket i genomsnitt sker i cirka 10 ärenden per år och landsting, därav framgångsrikt i genomsnittligen 2-3 fall) visar däremot ett tydligt positivt samband med det totala ärendantalet ($r_s = 0,66$ mellan antal konfliktärenden och totalt antal ärenden per landsting 1972).

För att återgå till tabell 4.1 redovisas där även vissa uppgifter som belyser hur arbetet som FU-ledamot kan variera. Antalet FU-sammanträden per år skiftar starkt och är framförallt beroende på om FU samtidigt fungerar som hälso- och sjukvårdsstyrelse. Om så är fallet är medianvärdet 21 sammanträden och 1100 paragrafer i FU:s protokoll; då det finns fristående hälso- och sjukvårdsstyrelse sjunker medianen till 14 sammanträden och 600 paragrafer.

Antalet ärenden i FU har inte undersökts i detalj. Utgår man från antalet paragrafer i FU-protokollen och schablonmässigt räknar bort 20 % såsom varande formalia framgår därefter att andelen FU-ärenden, som går vidare för avgörande på landstingsmöte utgör 15-25 % av totalantalet FU-ärenden. Om än grovt torde siffran illustrera den självständigare ställning som landstingets styrelseorgan har jämfört med primärkommunens styrelse, där motsvarande andel ärenden som går upp i fullmäktige vanligen är av storleksordningen 30-45 %.¹⁾

I tabell 4.2 redovisas landstingsärendena fördelade dels efter sakområde och dels efter de formellt möjliga förslagställare som landstingslagen utpekar. Av den totala ärendevolymen på landstingsmötena utgöres 43 % av hälso- och sjukvårdsärenden. Eftersom dessa ärenden tillsammans motsvarar en ungefär dubbelt så stor andel av landstingens totala utgifter, följer att

1) Myhlback, 1969, s 47.

Ärendena inom denna kategori överlag är av större ekonomisk betydelse jämfört med ärendena inom övriga kategorier. Ärendenas relativa fördelning på olika sakområden är mycket måttligt varierande från ett landsting till annat.

Fördelningen av landstingsärendena med avseende på vilken typ av aktör som formellt påkallar landstingets beslut - dvs med en kommunalrättslig term anhängiggör ett ärende - visar att FU och övriga nämnder kanaliserar en dominerande andel av landstingsärendena (85 %). Det framgår vidare att länsstyrelsen har en mycket blygsam roll som kravartikulerare i det landstingskommunala systemet.

4.3 Motions- och interpellationsaktivitet

Motions- och interpellationsinstitutet utgör i landstingen - liksom i riksdag och primärkommuner - principiellt viktiga kanaler för framförande av krav. Det finns därför anledning att något mera i detalj studera omfattningen av landstingsmännens motions- och interpellationsverksamhet och där så är möjligt göra vissa jämförelser med riksdag och primärkommuner.

Tillsammans utgör motioner och interpellationer 14 % av 1967 års landstingsärenden (17 % 1972). Vid en primärkommunal jämförelse innebär detta en förhållandevis hög siffra. Bland kommunfullmäktiges ärenden utgör motioner och interpellationer vanligen en andel av storleksordningen 1-5 %.¹⁾ Tabell 4.3 ger data över utvecklingen i landstingen jämfört med riksdagen.

1) Myhlback 1969, s 63; data även i SOU 1975:41, s 90 ff.

TABELL 4.2 Landstingsärendena 1967 fördelade efter sakområde och (formell) initiativtagare.

Sakområde ^{a)}	FU- initiativ	Nämnd- initiativ	Länsstyrelse- initiativ	Motioner	Interpellationer	Samtliga ärenden	Landstingens totalutgifter
1. Hälso- och sjukvård	38 %	54	8	36	52	43	85
2. Undervisning o bildn.verks.	23	26	16	26	11	23	9
3. Social verksamhet	12	15	5	16	10	12	2
4. Härfingar, kommunikationer mm	12	3	45	13	15	9	0,5
5. Organisationsfrågor	7	1	0	5	3	4	1,4
6. Övrigt	7	2	26	5	10	9	2
Totalt antal ärenden	100 % (2520)	100 % (1422)	100 % (38)	100 % (516)	100 % (149)	100 % (4645)	100 %
Relativ fördelning efter initiativtagare	54 %	31 %	1 %	11 %	3 %	100 %	

a) Indelningen ansluter till huvudtitlarna i landstingens budgetar. Till hälso- och sjukvårdskategorin har även förts ärenden angående vård och undervisning av psykiskt efterblivna. Kategorin organisationsfrågor avser i första hand ärenden angående centralförvaltningens organisation och arbetsformer; till kategorin har även förts ärenden som gäller informationsverksamhet av olika slag. Övrigt-kategorin inbegriper bl a vad som i budgetarna har rubrikerna fastighets- resp finansförvaltning.

Tabell 4.3 Antal motioner och interpellationer i
landstingen och riksdagen

	1963	1964	1965	1966	1967	1972
<u>Landstingen</u>						
Antal motioner	391	465	361	387	516	335
därav vid vårmöten	-	-	-	29	88	87
Antal interpellationer ^{b)}	30	37	40	66	149	191
därav vid vårmöten	0	1	4	29	73	84
<u>Riksdagen</u> ^{a)}						
Antal motioner	1040	1162	1017	1029	1180	1917
Antal interpellationer	217	184	166	211	278	238

a) Källa för riksdagen: Statistisk årsbok 1972.

b) Interpellationsinstitutet infördes genom 1954 års LL och innebär att landstingsman fick rätt att med landstingets medgivande framställa interpellation till ordförande i FU och hälso- och sjukvårdsstyrelse. 1966 vidgades interpellationsrätten till att även avse ordförande i andra nämnder. Som kuriosum kan tilläggas att endast ett fall av interpellationsvägran förekommit. I kommun F beslöts efter votering 1972 att en interpellation angående landstingets villighet till engagemang vid uppföljning av THX-medlets verkningar icke fick framställas.

Antalet motioner i landstingen har inte tenderat att öka på motsvarande sätt som i riksdagen; för interpellationernas del har utvecklingen varit den omvända: ökning i landstingen och minskning i riksdagen.¹⁾

I det följande skall vi först studera landstingsledamöternas interpellations- och motionsverksamhet sedd ur partipolitisk aspekt. I tabell 4.4 redovisas antalet interpellationer i medeltal per landstingsledamot inom olika partier i landsting med borgerlig resp socialistisk majoritet.

1) Antalet motioner i riksdagen har ytterligare ökat under 70-talet till 2349 år 1975, samtidigt som antalet interpellationer ytterligare minskat till 141. (Riksdagsstatistik 1976).

Tabell 4.4 Antal interpellationer i medeltal per landstingsledamot inom olika partier i landsting med borgerlig resp socialistisk majoritet 1967 resp 1972

	Borgerlig majoritet		Socialistisk majoritet	
	1967	1972	1967	1972
m	0,10	0,13	0,12	0,44
c	0,09	0,13	0,10	0,14
fp	0,17	0,16	0,09	0,28
s	0,05	0,08	0,02	0,07
vpk	0,75	-	0,53	0,61
Samtliga	0,10	0,14	0,09	0,14

Utvecklingen inom samtliga partier pekar mot en ökad benägenhet att interpellera. Mellan partierna kan man tydligt särskilja tre olika aktivitetsnivåer vad gäller utnyttjandet av interpellationsinstitutet. I minst utsträckning utnyttjas institutet av de socialdemokratiska landstingsledamöterna.¹⁾ Interpellationsfrekvensen bland dessa är av storleksordningen 5 interpellationer per 100 ledamöter. Frekvensen är som framgår endast obetydligt större i landstingen med borgerlig majoritet. På nästa nivå med frekvenser av storleksordningen 10 upp till 40 interpellationer per 100 ledamöter återfinns vi de borgerliga partierna. Vpk-ledamöterna slutligen är de klart flitigaste interpellanterna, bland vilka i genomsnitt mer än varannan ledamot årligen framställer en interpellation. Eftersom interpellation kan framställas endast till ordföranden i FU eller annan nämnd bör vpk-ledamöternas större benägenhet att interpellera ses mot bakgrund av, att det vid de studerade tillfällena i inget fall blir aktuellt att en partibroder "drabbas" av en vpk-interpellant. Jämför de borgerliga landstingsledamöternas större interpellationsbenägenhet i landsting med socialistisk majoritet.

För motionernas del redovisas först i tabell 4.5 hur de fördelar sig med avseende på olika motionstyper.

1) Motsvarande förhållande gäller i riksdagen där socialdemokraterna åren kring 1970 endast svarat för mellan 15-20 % av interpellationerna (Andersson, 1971, s 65).

Tabell 4.5 Samtliga motioner i landstingen 1967 och 1972
fördelade efter typ av motion

	1967	1972	Riksdagen 1968 a)
Enpartimotioner:			
enmansmotioner	54%	49%	
två-eller fler- mansmotioner	34%	36%	
partigruppssmotioner	13%	15%	
Summa	100% (409)	100% (305)	
Två- och flerparti- motioner			
borgerliga två-och trepartimotioner	46%	37%	67%
(s+b)-motioner ^{b)}	54%	63%	33%
Summa	100% (107)	100% (30)	100% (301)
Enpartimotioner	79%	91%	78%
Två- och flerparti- motioner	21%	9%	22%
Summa	100% (516)	100% (335)	100% (1354)

Källa: a) Andersson 1971, s 68.

b) Med (s+b)-motioner förstås motioner som undertecknats av såväl företrädare för socialdemokraterna som för ett eller flera av de borgerliga partierna.

En jämförelse mellan andelen enpartimotioner och två- eller flerpartimotioner pekar på partigränsernas allmänna och ökande betydelse för motionsarbetet. Enpartimotionerna utgör merparten (80-90 %) av samtliga motioner. Motsvarande gäller i riksdagen enligt tillgängliga data för 1968.

I riksdagen innebär huvuddelen av flerpartimotionerna att samarbete etableras mellan de borgerliga partierna (67 % 1968). I landstingen är denna typ av borgerlig samverkan mindre vanlig och har, vad gäller landstingen med borgerlig majoritet, för övrigt minskat såväl absolut som relativt mellan 1967 och 1972 (tabell 4.6). Ett svalare mittenklimat illustreras i landstingsvärlden av att antalet (c+fp)-motioner minskar från 25 stycken 1967 till 5 stycken 1972.

Tabell 4.6 Två- och flerpartimotionernas fördelning 1967 och 1972 i landsting med borgerlig resp socialistisk majoritet

	Borgerlig majoritet		Socialistisk majoritet	
	1967	1972	1967	1972
Borgerliga två- och trepartimotioner	61%	33%	33%	40%
(s+b)-motioner	39%	67%	67%	60%
	100%	100%	100%	100%
	(49)	(15)	(58)	(15)

Liksom för interpellationernas del kan man även vad gäller motionerna tala om tre olika aktivitetsnivåer bland partierna och med samma partier på motsvarande nivåer. Minst utnyttjas motionsinstitutet av socialdemokraterna, följt av de borgerliga partierna med folkpartiet i täten på nästa och högre nivå, där efter vpk med en än högre motionsfrekvens (tabell 4.7)¹⁾ Ur förändringsaspekt kan iakttas en viss ökning av motionsfrekvensen för m och en minskning för c och s.

Tabell 4.7 Antal enpartimotioner i medeltal per landstingsledamot inom olika partier i landsting med borgerlig resp socialistisk majoritet 1967 och 1972

	Borgerlig majoritet		Socialistisk majoritet	
	1967	1972	1967	1972
m	0,22	0,30	0,26	0,34
c	0,32	0,24	0,24	0,18
fp	0,35	0,34	0,38	0,37
s	0,25	0,20	0,21	0,12
vpk	0,67	-	0,49	0,71
Samtliga	0,28	0,25	0,26	0,20

1) Mönstret påverkas inte om man särskiljer partigruppss-motioner och övriga enpartimotioner.

I riksdagen är motionsinstitutet framför allt ett instrument som utnyttjas av oppositonspartierna. Av enpartimotionerna i riksdagen 1968 svarar socialdemokrater endast för 14 %.¹⁾ I landstingen utgör däremot de socialdemokratiska motionerna en betydligt större andel (35-40 % oavsett om det gäller landsting med socialistisk eller borgerlig majoritet).

Avslutningsvis analyseras landstingsledamöternas motions- och interpellationsaktivitet med resp landstingskommun som analysenhet. Utgångspunkt kan tas i tabell 4.8, som illustrerar den starka variationen olika kommuner emellan.

Tabell 4.8 Antal motioner och interpellationer. Medianvärden och variationsområden 1967 och 1972

	Landstingskommun med					
	minimivärde		medianvärde		maximivärde	
	1967	1972	1967	1972	1967	1972
Antal motioner	1	1	19	13	54	48
Antal interpellationer	0	0	4	7	24	21

Dessutom är det av intresse att konstatera den uttalade likhet med vilken kommunerna inbördes rangordnar sig vid olika tidpunkter såväl vad gäller motions- som interpellationsaktiviteten ($r_s = 0,72$ mellan antal motioner 1967 och 1972; $r_s = 0,70$ mellan antal interpellationer 1967 och 1972). Det ligger här nära till hands att tala om det beståendes betydelse för det framtida. Någon egentlig förklaring är dock inte detta; vanligen torde såväl i det bestående som i det framtida tillståndet finnas andra och mer substansiella faktorer som "kvarhåller" en variation över tiden genom att inte själva variera över tiden. Därmed reduceras den "historiska förklaringen" till en förklaring så att säga i sista instans.

Vad skulle i så fall kunna vara en förklaring "i första instans" till den konstaterade variationen i motions- och interpellationsaktivitet mellan de olika landstingskommunerna?

1) Andersson, 1971, s 68.

Kommuntypen - med den innebörd detta begrepp har i denna studie - bidrar i viss utsträckning till att åstadkomma ett mönster i variationen (tabell 4.9 A-B). I de små kommunerna tenderar motionsaktiviteten att vara högre än i de stora; för interPELLERANDETS del är tendensen den omvända.

Majoritetsförhållandet som sådant är i denna analys mindre intressant,¹⁾ dess grad av stabilitet ger däremot systematiskt utslag innebärande högre aktivitet vid instabila majoritetslägen (tabell 4.9 C).

Interpellations- och i viss mån även motionsinstitutet kan betraktas som kontrollinstrument, som kan användas i frågor som inte annars kommer på landstingets dagordning.²⁾ Genom interpellationer efterlyser vanligen landstingsledamöterna information angående vilka åtgärder FU eller annat aktuellt landstingsorgan vidtagit eller tänkt vidtaga med anledning av viss uppkommen situation, hur man ser på ett visst problem, hur ett visst beslut fullföljs osv. Det finns då anledning att anta att det med ökande verksamhetsintensitet skall följa ett ökat utnyttjande av interpellationsinstitutet. Denna tanke får också visst systematiskt stöd av data i tabell 4.10. Motsvarande samband kommer även till synes för motionernas del.

1) Jmf dock analysen ovan i tabell 4.4 och 4.7.

2) Jmf Andersson, 1971, s 80.

TABELL 4.9.A Antal motioner i olika kommuntyper (inom parentes i medeltal per landstingsledamot).
Medianvärden 1967 och 1972.

	Små landstings- kommuner		Stora landstings- kommuner		Differens små-stora	
	1967	1972	1967	1972	1967	1972
Borgerlig majoritet	17 (0,4)	14 (0,3)	15 (0,3)	14 (0,2)	-	-
Socialistisk majoritet	21 (0,3)	12 (0,3)	18 (0,2)	16 (0,3)	-	0
Differens borg.-soc.	1967 + -	1972 - 0	1967 + -	1972 + +		

TABELL 4.9.B Antal interpellationer i olika kommuntyper (inom parentes i medeltal per landstingsledamot).
Medianvärden 1967 och 1972.

Borgerlig majoritet	1967 2 (0,0)	1972 5 (0,1)	1967 4 (0,1)	1972 2 (0,0)	+	-
Socialistisk majoritet	1967 2 (0,0)	1972 7 (0,1)	1967 4 (0,1)	1972 13 (0,2)	+	+
	1967 0 0	1972 + 0	1967 0 0	1972 + +		

TABELL 4.9.C Antal motioner och interpellationer efter det politiska majoritetsförhållandets grad av stabilitet.^{a)} Medianvärden 1967 och 1972.

	Stabila majoritets- förhållanden		Instabila majoritets- förhållanden	
	1967 N=18	1972 N=17	1967 N=7	1972 N=5
Antal motioner	19	13	20	16
Antal motioner i medeltal per landstingsledamot	0,2	0,2	0,4	0,3
Antal interpellationer	5	7	3	14
Antal interpellationer i medeltal per landstingsledamot	0,1	0,1	0,2	0,2

a) Instabilt majoritetsförhållande är här definierat som högst fyra mandats övervikt för endera det borgerliga eller det socialistiska blocket. Med undantag för kommun B fångar definitionen samtidigt upp samtliga kommuner som 1972 resp 1967 har annat majoritetsförhållande än under närmast föregående mandatperiod.

Tabell 4.10 Antal motioner och interpellationer i landstingskommuner med olika grad av verksamhetsintensitet. Medianvärden 1967 och 1972.

	Landstingskommuner som med avseende på totala utgifter per inv tillhör					
	den lägsta tredjedelen		den mellersta tredjedelen		den högsta tredjedelen	
	1967	1972	1967	1972	1967	1972
Antal motioner	20	10	15	14	24	24
Antal motioner i medeltal per landstingsledamot	0,2	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
Antal interpellationer	2	3	8	7	24	13
Antal interpellationer i medeltal per landstingsledamot	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2

Tendensen är densamma även enligt flera andra mått på verksamhetsintensitet; så t ex är rangkorrelationen 0,37 (1972) mellan antal interpellationer och antal landstingsanställda per 1000 inv (svagare för motionerna, 0,26).

Slutligen är det inte minst av intresse att konstatera att motions- och interpellationsaktivitet främst är de "utanförstående" landstingsledamöternas möjlighet att kanalisera krav: ju större andel av landstingsledamöterna som står utanför den centrala förtroendemannaorganisationen, desto högre motions- och interpellationsaktivitet (tabell 4.11).

Tabell 4.11 Rangkorrelationer mellan andel landstingsledamöter med uppdrag i CFO och antal motioner och interpellationer.

	Andel landstingsledamöter med uppdrag i CFO	
	1967	1972
Antal motioner	-0,28	-0,44
Antal interpellationer	-0,45	-0,33

4.4 Organisationer som kravartikulerare¹⁾

En genomsnittligt förhållandevis stor (ca 25 %), men starkt varierande andel av landstingsärendena gäller ekonomiskt eller annat stöd till intresseorganisationer, föreningar och motsvarande. Allmänt kan den typ av kravartikulerare det här gäller med en vid tolkning sägas falla in under begreppet intresseorganisation, definierat som "en organiserad grupp som på grundval av vissa gemensamma attityder - intresser reser krav på andra grupper och institutioner i samhället".²⁾ En vid tolkning innebär att vi inte skiljer mellan t ex folk- rörelser, ideella organisationer, föreningar och liknande begrepp. Som exempel på den typ av organisationer det här gäller kan nämnas patient- och handikapporganisationer av olika slag, pensionärsföreningar, Röda Korset, nykterhets- organisationer, idrottsförbund, bildningsförbund, student- kårer, kulturella organisationer, företagareföreningar, hant- verksorganisationer osv.

Ett försök till jämförelse med resultat från Kommunalforsk- ningsgruppens primärkommunala undersökningar tycks närmast ge vid handen att mängden kravartikulering från organisa- tioner i allmänhet är mer omfattande i landstingen än i primärkommunerna.³⁾ Någon utvärdering av vad kravartikule- ringen från organisationer ekonomiskt betyder kan inte här göras. Utan att göra detaljstudier kan man dock sluta sig till att det i såväl landsting som fullmäktige finns stark disproportionalitet mellan antalet organisationsinitierade ärenden och dessa ärendens ekonomiska betydelse.

Organisationer saknar formellt möjlighet att påkalla lands- tingets beslut. Deras krav måste därför kanaliseras via någon av de förslagsställare som landstingslagen anger. I praktiken utnyttjas två möjligheter: antingen kanaliseras organisation- ernas krav via FU - som då alltså till landstinget kan vidare- befordra den aktuella framställningen som sitt eget förslag -

1) Undersökningen avser endast 1967.

2) Elvander, 1966, s 21.

3) Myhlback, 1969, s 59; 67 samt Bergquist, 1969, kap 4.

eller också sker kanaliseringen genom att organisationen i fråga förmår intressera en eller flera landstingsmän att ta sig an kravet och i form av en motion vidarebefordra det till landstinget. Merparten eller ca 90 % av de landstingsärenden, där ursprungsinitiativet kan hänföras till någon slags intresseorganisation, är formellt anhängiggjorda av FU. Resterande 10 % av organisationsinitiativen är således kanaliserade motionsvägen. Av samtliga motioner innebär detta att 23 % är organisationsinitierade. Motioner initierade av organisationer saknas helt i 10 landstingskommuner, samtliga tillhörande kategorin större kommuner. Resultatet är i linje med vad som tidigare framgått av enkätdata angående landstingsmännens organisationskontakter i små resp stora kommuner, nämligen att andelen landstingsledamöter med organisationskontakter är större i de små än i de stora landstingskommunerna.¹⁾

Mängden krav från olika organisationer som FU kanaliserar vidare till landstingsmötet, visar sig ha ett systematiskt samband med FU:s grad av dominans i den landstingskommunala organisationsstrukturen (tabell 4.12).

Tabell 4.12 Organisationsinitierade landstingsärenden efter dominansindex för FU. Medianvärden 1967.
För indexens konstruktion, se tabell 3.6

	Dominansindex för FU				
	5-6	7	8	9	10-11
Antal landstingsärenden initierade av organisationer och med FU som formell förslagsställare	51	56	46	33	30
I procent av samtliga landstingsärenden	30%	30%	28%	24%	22%

Med ökande grad av FU-dominans följer som synes en såväl absolut som relativt sett minskande mängd krav från organisationer kanaliserade via FU. Allmänt torde resultatet illustrera

¹⁾ Ovan s 59. Jmf även resultat enligt tabell 4.9 A.

hur en s k gate-keepingstrukturs egenskaper i fråga om organisatorisk centralitet och personell stabilitet påverkar dess roll som "grindvaktare" i ett politiskt system.¹⁾

4.5 Artikulering av beslutsalternativ

I detta avsnitt skall vi först allmänt kartlägga och sedan utifrån vissa hypoteser analysera förekomsten av artikulering av beslutsalternativ under beslutsprocessen i de landstingskommunala politiska systemen. Artikuleringen av beslutsalternativ studeras med hjälp av beslutsprotokollen från tre olika beslutsnivåer, förvaltningsutskott (FU), landstingsutskott (LU) och landstingsmöte (LT). Således undersöks samtliga formella beslutsnivåer från och med FU, däremot ingen nivå före FU. Ej heller studeras aktiviteten på partigruppsnivå.²⁾

Med det förhållandet att ett visst krav på någon av de angivna beslutsnivåerna föranleder artikulering av beslutsalternativ förstås här att det vid beslutsfattandet på nivån i fråga föreligger olika yrkanden på beslut enligt vad som framgår - och i så fall utifrån landstingslagens bestämmelser måste framgå - av i FU och LT förda beslutsprotokoll.³⁾

1) Jmf Easton, 1965 B, s 90 ff samt Eckstein 1960.

2) Resultat från studier av arbetsformer och aktivitet på partigruppsnivå i landstings- och primärkommuner redovisas i SOU 1975:18.

3) Bestämmelserna om protokollföring i LT och FU återfinns i LL 34 och 50 §§. Angående protokollföring i LU finns inga bestämmelser intagna i LL utan landstinget har att - enligt LL 39 § - i en arbetsordning meddela de föreskrifter som "anses nödiga för landstingets sammanträden och ärendenas behandling". De aktuella arbetsordningarna innehåller mer eller mindre utförliga bestämmelser om sättet för beslutsfattande i LU, hur utlåtande ska avfattas, mångfaldigas osv. Varierande praxis i detta sammanhang utgör dock inte någon allvarligare störningsfaktor för undersökningen, eftersom det i landstingens protokoll såvitt kunnat bedömas regelmässigt framkommer huruvida det vid utskottsbehandlingen förelegat skilda yrkanden på beslut. Vid voteringar i LU har det däremot i några fall inte varit möjligt att få information om hur utskottsledamöterna röstat.

Fenomenet "artikulering av beslutsalternativ" motsvarar alltså närmast vad Easton kallar "issue-conversion".¹⁾ Synonymt med artikulering av beslutsalternativ används i det följande även termer som konflikt, meningsmotsättningar och liknande; med samma innebörd används också termen politisering.²⁾

Att ett landstingsärende är ett konfliktärende innebär således operationellt att det vid beslutsfattandet på minst en av de tre beslutsnivåerna FU, LU resp LT förelegat skilda yrkanden på beslut. Med konfliktfrekvens förstås den procentuella andelen av en given ärendemängd som är konfliktärenden. Om det i ett visst ärende på viss beslutsnivå framställs (och ej återtages) fler än ett yrkande på beslut, "löses" konflikten formellt antingen genom acklamationsförfarande,³⁾ dvs beslut utan omröstning eller genom omröstning (votering). Sistnämnda fall har bedömts innebära att ärendet är mer konfliktladdat än då votering ej begäres. Med ett ärendes konfliktintensitet förstås här ett konfliktärendes grad av konfliktladdning i kombination med konfliktens utsträckning över en eller flera beslutsnivåer. Operationellt har intensiteten hos ett konfliktärende bestämts genom en indexkonstruktion, varvid skilda yrkanden på resp beslutsnivå åsatts 1 poäng och votering 2 poäng.

1) Easton, 1965 B, s 140 ff.

2) Det bör anmärkas att Easton med begreppet politisering menar något annat, nämligen "conversion of wants to demands" dvs själva omvandlingen av behov till krav på det politiska systemet; motsvarar alltså vad vi här menar med kravartikulering. Se figur 1.2.

3) Bådaddera typerna av beslutsfattande kan sedan eventuellt följas av reservation från en eller flera ledamöter. I de fall där reservationer förekomma är det oftast efter voteringskonflikter. Reservationer utan att det i protokollen samtidigt framgår att fler än ett yrkande på beslut förelegat är sällsynta. Då det förekommer - gäller framförallt LU - har det betraktats som en konflikt av typen "skilda yrkanden, dock ej votering".

Intensiteten hos ett konfliktärende kan således variera mellan 1 och 6, varvid 1 innebär att ärendet föranlett skilda yrkanden på beslut på en av de tre studerade beslutsnivåerna, dvs ärendet fyller endast minimikravet för att kallas konfliktärende; den starkaste konfliktintensiteten, dvs 6, innebär att ärendet föranlett votering såväl i FU, LU som i LT.

4.5.1 Politiseringens omfattning

I vilken utsträckning förekommer det artikulering av beslutsalternativ under kravomvandlingsprocessen i de landstingskommunala politiska systemen? Eller med andra ord: I vilken omfattning är det landstingskommunala beslutsfattandet politiserat? Hur starkt varierar politiseringsgraden de olika landstingskommunerna emellan? Tabell 4.13 ger några sammanfattande kvantitativa svar erhållna med hjälp av de ovan redovisade mätinstrumenten.

Tabellen visar att politiseringens omfattning är starkt varierande de olika landstingskommunerna emellan. Medianvärdena är i stort oförändrade mellan 1967 och 1972; en viss förskjutning uppåt kan dock iakttas såväl för minimi- som maximivärdena. Inte heller sett i ett längre tidsperspektiv (tabell 4.14) förefaller den landstingskommunala beslutsprocessen ha undergått någon mer drastisk förändring i politiseringshänseende - i synnerhet inte om man beaktar den expansion, som samtidigt karaktäriserat landstingsverksamheten.¹⁾ Man bör emellertid i tabell 4.13 lägga märke till

1) En indikator på högre aktivitet i beslutsprocessen utgör dock det förhållande att det numera genomgående förekommer remissdebatt vid landstingsärendenas remittering till utskott. I början på 60-talet förekom remissdebatter regelbundet endast i sju tio landsting. Även om remissdebatt numera regelbundet förekommer vid så gott som samtliga landstingsmöten, bör det samtidigt framhållas att debattintensiteten är mycket växlande - alltifrån några få inlägg till debatter med många inlägg som berör flertalet ärenden. Bl a beroende på olikformigheter i landstingens protokoll har det dock inte visat sig möjligt att konstruera något enhetligt och meningsfullt mått på landstingsmännens debattaktivitet.

the first of these is the fact that the
 second of these is the fact that the
 third of these is the fact that the
 fourth of these is the fact that the
 fifth of these is the fact that the
 sixth of these is the fact that the
 seventh of these is the fact that the
 eighth of these is the fact that the
 ninth of these is the fact that the
 tenth of these is the fact that the

the first of these is the fact that the

the second of these is the fact that the
 the third of these is the fact that the
 the fourth of these is the fact that the
 the fifth of these is the fact that the
 the sixth of these is the fact that the
 the seventh of these is the fact that the
 the eighth of these is the fact that the
 the ninth of these is the fact that the
 the tenth of these is the fact that the

the first of these is the fact that the
 the second of these is the fact that the
 the third of these is the fact that the
 the fourth of these is the fact that the
 the fifth of these is the fact that the
 the sixth of these is the fact that the
 the seventh of these is the fact that the
 the eighth of these is the fact that the
 the ninth of these is the fact that the
 the tenth of these is the fact that the

the first of these is the fact that the
 the second of these is the fact that the
 the third of these is the fact that the
 the fourth of these is the fact that the
 the fifth of these is the fact that the
 the sixth of these is the fact that the
 the seventh of these is the fact that the
 the eighth of these is the fact that the
 the ninth of these is the fact that the
 the tenth of these is the fact that the

Tabell 4.13 Några olika mått på politiseringens omfattning i den landstingskommunala beslutsprocessen. Medianvärden och variationsområden 1967 och 1972

		Landstingskommun med					
		minimivärde		medianvärde		maximivärde	
		1967	1972	1967	1972	1967	1972
1	Antal konflikt- ärenden	1	2	11	8	28	44
2	Konfliktfrekvens	1%	1%	6%	6%	17%	29%
3	Antal konflikt- poäng	2	7	23	25	77	108
4	Konfliktintensitet ^{a)}	1,0	1,9	2,3	3,0	3,8	4,9
5	Antal konflikt- ärenden på FU-nivån	0	1	4	4	19	20
6	Antal konflikt- ärenden på LU-nivån	0	2	5	5	16	19
7	Antal konflikt- ärenden på LT-nivån	1	2	7	7	20	35
8	Antal ärenden som föranlett konflikt på samtliga besluts- nivåer	0	0	2	3	15	8
9	Antal konfliktären- den på FU-nivån i ärenden som ej går vidare för beslut i LT b)	0		2		11	

a) Konfliktpoäng i medeltal per konfliktärende.

b) Dessa konfliktfall (totalt 83 stycken) ingår inte i den fortsatta analysen.

att konflikterna visserligen inte genomsnittligt har ökat i antal eller frekvens, men däremot i intensitet. En undersökning kommunvis visar att aktivitetsnivån i beslutsprocessen steg mellan 1967 och 1972 i nio kommuner och sjönk i de övriga tolv.¹⁾ Politiseringens intensitet (dvs antal konfliktpoäng i medeltal per konfliktärende) har däremot ökat i aderton kommuner och minskat endast i fyra.

1) Höjd aktivitetsnivå definierad som ökning enligt minst två av de tre måtten antal konflikter, antal konfliktpoäng och konfliktfrekvens.

Tabell 4.14 Voteringar på landstingsmötena 1963-67, 1972

	1963	1964	1965	1966	1967	1972
Totalt antal voteringar på landstingsmötena	77	66	72	86	89	96
därav på vårmöten	1	5	7	12	21	31

Inbördes rangordnar sig kommunerna mycket likartat i politiseringsavseende vid olika tidpunkter ($r_s = 0,61$ mellan antal konflikter 1967 och 1972).

Det skall självfallet understrykas att siffrorna i tabellerna 4.13 och 4.14 återger endast den del av politiseringen, som kommer till synes i de aktuella beslutsfattande organens protokoll. Det informella agerandet, underhandskontakterna - hela den s k "korridorpolitiken" - lämnas med andra ord därhän till förmån för en koncentration på de tillfällen då alla de konsensusbefrämjande faktorerna slår slint, kompromisser inte längre är möjliga utan uppfattning står mot uppfattning och majoritetsregeln får fälla avgörandet. Av intresse att konstatera i detta sammanhang är dock att landstingsmännens egen uppskattning av (den partipolitiska) politiseringens omfattning ganska väl överensstämmer med politiseringens omfattning sådan vi här avläst den i protokollen: $r_s = 43$ mellan antal konflikter och andel landstingsmän, som anser att det under 1967 förekom fler än 10 frågor där partipolitiska meningsmotsättningar förekommit (inkl beredningsstadiet).¹⁾ Enkät- resp protokolldata mäter med andra ord politiseringsgraden på ett någorlunda likartat sätt, vilket från validitetssynpunkt är av intresse att notera för den fortsatta analysen.

Fullständigt jämförbara data angående politiseringen i det primärkommunala politiska systemet finns inte tillgängliga. De ungefärliga jämförelser som i olika avseenden kan göras tycks peka i samma riktning: artikuleringen av beslutsalter-

1) Jämförelsen gjord med hjälp av data från Nilsson, 1970.

nativ framstår överlag som mer rikligt förekommande i det landstingskommunala än i det primärkommunala systemet.¹⁾ Jämförelser mellan olika slags genomsnittsvärden för landstings- resp primärkommuner är dock begränsat meningsfulla eftersom politiseringens omfattning och intensitet på båda hållen är starkt varierande olika kommuner emellan.

Sistnämnda faktum uppfattas här som den intressanta utgångspunkten för en fortsatt analys: Varför dessa markanta skillnader i fråga om politiseringens omfattning?

4.5.2 Hypoteser och resultat

Huruvida artikuleringen av ett visst krav i ett politiskt system kommer att ge upphov till artikulering av beslutsalternativ - politiseras - under kravomvandlingsprocessens gång samt hur intensiv denna politisering kommer att bli, antas vara systematiskt beroende av egenskaper hos:

- 1 kravet
- 2 kravartikuleraren
- 3 det politiska systemets omgivning
- 4 den partipolitiska konkurrenssituationen
- 5 "grindvaktarna" i det politiska systemet samt
- 6 dessutom även beroende av vilken nivå kravomvandlingsprocessen befinner sig på och om kravet ifråga politiserats på en tidigare nivå eller ej.

Utifrån vissa generellt formulerade hypoteser i anslutning till var och en av dessa kategorier skall vi nedan avleda och till det här aktuella undersökningsområdet operationellt anpassa vissa specifika hypoteser samt redovisa framkomna resultat.

1) Myhlback, 1969; Strömberg, 1967, bil 1.

1 Egenskaper hos kravet

Generell hypotes A: Krav som direkt eller indirekt berör makt- och inflytandefördelningen i ett politiskt system politiseras oftare och mer intensivt än övriga krav.

Operationalisering: Landstingsärenden som gäller organisationen av och arbetsformerna inom det landstingskommunala politiska systemets formella strukturer, liksom också ärenden som gäller informationsspridningen inom dessa, politiseras oftare och mer intensivt än övriga landstingsärenden.

Generell hypotes B: I ett politiskt delsystem politiseras oftare och mer intensivt den kravartikulering som sker inom sakområden med svag styrning från det politiska systemet på central nivå.

Operationalisering: Landstingsärenden inom den av staten oreglerade sektorn "näringsar, kommunikationer m m" politiseras oftare och mer intensivt än övriga landstingsärenden.

Generell hypotes C: Kravartikulering med betydande och relativt omedelbar ekonomisk återverkan för flertalet samhällsmedlemmar politiseras oftare och mer intensivt än övrig kravartikulering.

Operationalisering: De ärenden som gäller landstingens utgifts- och inkomststater och därmed den landstingskommunala utdebiteringen, politiseras oftare och mer intensivt än övriga landstingsärenden.

Resultatredovisning: se tabell 4.15.

Tabell 4.15 Konfliktfrekvens och konfliktintensitet inom olika ärendekategorier 1967 och 1972

Ärendekategori	Konfliktfrekvens		Konfliktintensitet	
	1967	1972	1967	1972
1 Hälso- och sjukvård	3%	5%	2,2	2,5
2 Undervisnings- och bildningsverksamhet	6	8	2,2	2,6
3 Social verksamhet	8	4	2,5	2,9
4 Närings- och kommunikationsväsen	10	11	2,4	2,5
5 Organisationsfrågor	28	38	2,2	3,3
6 Landstingets budget	32	59	3,2	2,8
7 Övrigt	4	4	2,8	3,0
Samtliga ärenden	6	7	2,3	2,8

Sett till politiseringens omfattning ger data stöd åt samtliga tre hypoteser. Konfliktfrekvensen är markant högre inom de tre aktuella ärendekategorierna 4, 5 och 6.¹⁾ Speciellt hög konfliktfrekvens har budgetärendena där det gäller att var annan eller var tredje budget föranleder artikulering av beslutsalternativ, i flertalet fall i fråga om skattesatsen.²⁾

Hypoteserna om genomsnittligt högre konfliktintensitet i de angivna ärendekategorierna får endast visst stöd.

2 Egenskaper hos kravartikuleraren

Generell hypotes: En kravartikulerares grad av involvering i det politiska systemets organisationsstruktur påverkar sannolikheten för att hans kravartikulering skall politiseras: ju lägre grad av involvering, desto större sannolikhet för politisering.

1) Till den lägre andelen politiserade ärenden inom kategorierna 1-3 bör dock samtidigt den kommentaren fogas att det inom dessa ärendekategorier återfinns relativt sett flest ärenden av s a s "upprepningskaraktär", dvs konsekvensärenden utifrån tidigare fattade beslut. Jmf SOU 1975:18 s 166.

2) Behandlingen av landstingens budgetar under perioden 1963-1967 ägnas en speciell undersökning i avsnitt 4.8.

1. The first part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

$$f(x) = \frac{1}{x} \int_0^x f(t) dt$$

It is shown that the function $f(x)$ is continuous and differentiable on the interval $(0, \infty)$.

2. In the second part of the paper, we consider the problem of finding the maximum value of the function $f(x)$ on the interval $(0, \infty)$.

3. The third part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

$$f(x) = \frac{1}{x} \int_0^x f(t) dt$$

It is shown that the function $f(x)$ is continuous and differentiable on the interval $(0, \infty)$.

4. In the fourth part of the paper, we consider the problem of finding the maximum value of the function $f(x)$ on the interval $(0, \infty)$.

5. The fifth part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

$$f(x) = \frac{1}{x} \int_0^x f(t) dt$$

It is shown that the function $f(x)$ is continuous and differentiable on the interval $(0, \infty)$.

6. In the sixth part of the paper, we consider the problem of finding the maximum value of the function $f(x)$ on the interval $(0, \infty)$.

7. The seventh part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

$$f(x) = \frac{1}{x} \int_0^x f(t) dt$$

It is shown that the function $f(x)$ is continuous and differentiable on the interval $(0, \infty)$.

8. In the eighth part of the paper, we consider the problem of finding the maximum value of the function $f(x)$ on the interval $(0, \infty)$.

9. The ninth part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

$$f(x) = \frac{1}{x} \int_0^x f(t) dt$$

It is shown that the function $f(x)$ is continuous and differentiable on the interval $(0, \infty)$.

10. In the tenth part of the paper, we consider the problem of finding the maximum value of the function $f(x)$ on the interval $(0, \infty)$.

11. The eleventh part of the paper is devoted to the study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation

$$f(x) = \frac{1}{x} \int_0^x f(t) dt$$

Operationalisering A: Motioner politiseras oftare än övriga landstingsärenden.¹⁾

Operationalisering B: Landstingsärenden som initierats av intresseorganisationer politiseras i högre grad än övriga ärenden.

Resultatredovisning: Se tabell 4.16 och 4.17.

Tabell 4.16 Konfliktfrekvens och konfliktintensitet för ärenden initierade på olika sätt 1967 och (delvis) 1972

Initiativ	Konfliktfrekvens		Konfliktintensitet	
	1967	1972	1967	1972
1 FU-initiativ (exkl 2)	6%		2,3	3,0
2 FU-initiativ efter framställning från organisation	5		2,5	2,5
3 Nämnd och styrelse-initiativ	3		2,3	2,5
4 Motioner (exkl 5)	21	24(inkl 5)	2,2	2,7
5 Motioner initierade av organisationer	26		2,4	2,8
Santliga ärenden	6	7	2,3	2,8

Tabell 4.17 Konfliktfrekvens och konfliktintensitet för olika kategorier av motioner 1967 och 1972

	Konfliktfrekvens		Konfliktintensitet	
	1967	1972	1967	1972
Partigruppsmotioner	36%	39%	3,0	3,2
Övriga enpartimotioner	19	20	2,2	2,4
Borgerliga flerpertimotioner	29	36	2,7	3,0
(a+b)-motioner	21	11	2,1	2,2
Santliga motioner	22	24	2,2	2,7

1) Intensiteten kan antas beroende av om motionären(-orna) är ledamot på FU- och/eller LU-nivån eller inte.

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

1. General 2. Particulars 3. Remarks

Motioner politiseras som väntat i avsevärt större utsträckning än ärenden initierade på annat sätt.¹⁾ Bland motionerna kan man sedan iaktta att politiseringen ökar såväl till frekvens som till intensitet då det gäller motioner där det ursprungliga initiativet kan hänföras till en organisation. Den kravartikulering från organisationer som kanaliseras via FU - och som utgör ca 90 % av organisationernas totala artikulering - politiseras däremot inte på långt när i samma omfattning. Även om det här möjligen till en del rör sig om olika typer av artikulering - den via FU kanaliserade innehåller sannolikt en jämförelsevis större andel krav av återkommande karaktär - så är det ändå uppenbart att krav från organisationer framförda motionsvägen, liksom motioner i allmänhet, blir politiska stridsfrågor i högre grad än övriga krav. Bland motionerna kan man vidare iaktta en varierande politiseringsgrad inom olika motionskategorier: partigruppsmotioner och även borgerliga flerpartimotioner politiseras oftare och mer intensivt än övriga motioner.

3 Det politiska systemets omgivning

Generell hypotes: Politiska system i en jämförelsevis mer urbaniserad omgivning uppvisar en jämförelsevis mer politiserad (och mer intensivt politiserad) kravomvandlingsprocess.

Operationalisering: Politiseringen är mer omfattande och intensiv i kommuntypsmatrisens "stora" än i dess "små" kommuner.

1) Motsvarande gäller i primärkommunerna (Myhlback, 1969, s 116).

... ..
... ..
... ..
... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

...

...

...

TABELL 4.18 Politiseringens omfattning och intensitet i olika kommuntyper.
Medianvärden 1967 och 1972.

	Små landstings- kommuner		Stora landstings- kommuner		Differens små - stora	
	1967	1972	1967	1972	1967	1972
BORGERLIG MAJORITET						
Antal konflikter	11	12	14	5	+	-
Antal konfliktpoäng	22	35	25	15	+	-
Konfliktfrekvens	6,5	9,8	5,7	8,2	-	-
Konfliktintensitet	2,2	2,6	2,3	3,1	+	+
SOCIALISTISK MAJORITET						
Antal konflikter	8	5	11	9	+	+
Antal konfliktpoäng	20	16	26	23	+	+
Konfliktfrekvens	4,4	4,0	5,1	5,6	+	+
Konfliktintensitet	1,7	3,8	2,3	2,8	+	-
Differens borg. - soc.	-	-	-	+		
	-	-	+	+		
	-	-	-	-		
	-	+	0	-		

Resultatet är inte helt entydigt. Hypotesen får stöd av data vid sju av åtta jämförelser 1967, men endast vid fyra 1972. Tabellen möjliggör även jämförelser efter den politiska dimensionen. Analysen störs dock av att fyra kommuner 1967 har skilda majoritetsförhållanden i LT och FU (samtliga har borgerlig majoritet i LT; två tillhör gruppen stora, två gruppen små kommuner).¹⁾ Politiseringens omfattning och intensitet visar sig inte oväntat vara högre i dessa kommuner vilket påverkar medianerna i matrisens övre celler. Förhållandet i sig är däremot en illustration till hypotesen under nästa punkt.

4 Den partipolitiska konkurrenssituationen

Generell hypotes: Instabila politiska majoritetssituationer medför ökad och mer intensiv politisering.

1) Förhållandet var en effekt av den då gällande ettåriga eftersläpningen i FU:s mandatperiod i förhållande till LT:s.

Operationalisering A: Politiseringen är mer omfattande och intensiv i landstingskommuner där det socialistiska alternativt det borgerliga blocket endast har en knapp majoritet av landstingsmandaten.

Tabell 4.19 Politiseringens omfattning och intensitet i landstingskommuner med olika typ av majoritetsförhållande. Medianvärden 1967 och 1972

	Stabil borgerlig majoritet		Stabil socialistisk majoritet		Instabil majoritet ^{a)}	
	1967	1972	1967	1972	1967	1972
	N=9	N=7	N=9	N=10	N=7	N=5
Antal konflikter	11	9	12	8	8	9
Antal konfliktpoäng	22	27	26	23	22	23
Konfliktfrekvens	6	9	6	6	4	4
Konfliktintensitet	2,1	3,0	2,1	3,3	2,5	2,6

a) För definition, se tabell 4.9.

Hypotesen om att instabila majoritetssituationer medför ökad och mer intensiv politisering får som synes inget stöd; tendensen är snarast den motsatta.¹⁾

5 Egenskaper hos det politiska systemets "grindvaktare"

Generell hypotes: Kravomvandlingsprocessen i politiska system med organisatoriskt dominanta grindvaksorgan ger upphov till en mindre omfattande och mindre intensiv artikulering av beslutsalternativ; och omvänt: med mindre dominanta grindvaktare följer en mer omfattande och intensiv politisering. Explicit formulerad i inflytandetermer kan hypotesen alternativt uttryckas på följande sätt: Med jämnare fördelade inflytandemöjligheter följer en ökad och mer intensiv artikulering av beslutsalternativ.

1) Jmf dock den ovan omnämnda situationen med olika majoritetsslagen i LT och FU. Att politiseringen till sin omfattning är oberoende av det politiska majoritetsförhållandet rapporteras även i Myhlbacks studie av beslutsfattandet i primärkommunerna (Myhlback, 1969, s 110).

1. The first part of the report is devoted to a general survey of the situation in the country.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8.

9.

10.

11.

12.

13.

14.

15.

16.

17.

18.

19.

20.

21.

22.

23.

24.

25.

26.

27.

28.

29.

30.

Operationalisering A: Med ökande grad av FU-dominans följer en mindre omfattande och mindre intensiv politisering.

Operationalisering B: Med ökande andel landstingsledamöter med uppdrag i CFO följer en mer omfattande och intensiv artikulering av beslutsalternativ.

Operationalisering C: Med ökande tjänstemannatäthet (antal tjänstemän i den centrala kansliorganisationen per 1000 inv) följer en mindre omfattande och mindre intensiv politisering.

Tabell 4.20 Politiseringens omfattning och intensitet i landstingskommuner vars förvaltningsutskott har olika stark ställning i organisationsstrukturen. Medianvärden 1967 och 1972

	Indexvärde för FU-dominans:					Ökande FU-dominans
	4-6	7	8	9	10-12	
<u>1967:</u>						
Antal konfliktärenden	20	19	11	7	5	
Antal konfliktpoäng	52	32	24	22	19	
Konfliktfrekvens (%)	9	8	5	4	3	
Konfliktintensitet	2,4	2,1	2,3	2,3	2,3	
<u>1972:</u>						
Antal konfliktärenden	12	7	14	9	5	
Antal konfliktpoäng	27	20	35	22	15	
Konfliktfrekvens (%)	6	10	6	6	6	
Konfliktintensitet	3,1	2,7	3,2	2,6	3,0	

För 1967 visar data i tabell 4.20 på ett entydigt sätt hur politiseringen avtar i takt med ökande grad av FU-dominans. Någon märkbar tendens till intensitetsminskning undergår politiseringen dock inte. I 1972 års data framkommer däremot inte någon enhetlig bild varken i fråga om politiseringens omfattning eller intensitet, låt vara att det finns en förväntad nivåskillnad mellan indexens ytterpositioner. En återkoppling till en tidigare analys pekar på möjligheten att

hypotesens kollaps 1972 kan vara betingad av att effekten av FU-dominans är motverkad av en annan faktor. I kapitel 3 framgick att FU-dominans och kommuntyp inte var relaterade till varandra 1967, medan detta däremot var fallet 1972, då de stora landstingskommunerna kännetecknades av högre indexvärden än de små (tabell 3.10).

Det osystematiska mönstret 1972, såväl i tabell 4.11 som i tabell 4.20, är därför möjligen en artefakt föranledd av, att en teoretiskt önskvärd konstanthållning inte är empiriskt genomförbar i det befintliga datamaterialet. Analysproblemet kan dock kringgås genom att vi kommunvis undersöker huruvida en eventuell faktisk ökning eller minskning av FU-indexen lett till en sjunkande resp stigande aktivitetsnivå i beslutsprocessen.

Endast två kommuner har oförändrad indexposition 1967 och 1972. Indexvärdet har ökat i nio och minskat i elva kommuner. Alla förändringar i FU-index kan dock inte lämpligen betraktas som likvärdiga. Förändringar i indexens mittpositioner kan anses relativt ointressanta. De i förhållande till vår hypotes intressanta fallen kan bedömas vara de, då index för ett givet FU antingen minskat från ett tidigare högt värde eller ökat från ett tidigare lågt värde. Vardera typen av förändring förekom i sex landstingskommuner. Av tabell 4.21 framgår att i sex fall av ökad FU-dominans följs fem av en sjunkande aktivitetsnivå. Omvänt gäller också att i sex fall av minskad FU-dominans följs fem av stigande aktivitetsnivå i beslutsprocessen.

Tabell 4.21

Samband mellan förändring av FU-dominans och förändring av aktivitetsnivå i beslutsprocessen mellan 1967 och 1972

	Kommuner där indexvärdet för FU:s dominans <u>minskat</u> från ett tidigare högt indexvärde (minst 9)							<u>ökat</u> från ett tidigare lågt indexvärde (högst 7)						
	H	L	U	Z	AC	BD		C	G	E	M	T	W	
Högre (+) eller lägre (-) aktivitetsnivå i beslutsprocessen 1972 jämfört med 1967. ¹⁾	+	+	+	+	-	+		-	+	-	-	-	-	

Hypotesen B som postulerar att en ökning av andelen landstingsledamöter med uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen leder till en ökad aktivitet i beslutsprocessen kan konfronteras med data på motsvarande sätt. Eftersom det i samtliga landsting har skett en viss ökning av andelen ledamöter med CFO-uppdrag mellan 1967 och 1972, prövar vi hypotesen genom att studera aktivitetsnivåns förändring i landsting med svagt resp starkt ökad andel CFO-uppdrag. I hälften av kommunerna har ökningen i andelen ledamöter med CFO-uppdrag varit 30 procentenheter eller större. I åtta av dessa (73 %) har aktivitetsnivån i beslutsprocessen stigit mellan 1967 och 1972; i kommuner med svag ökning av andelen ledamöter med CFO-uppdrag har aktivitetsnivån stigit endast i två fall (18 %).

Hypotesen C om samband mellan tjänstemannatäthet och aktivitetsnivå i beslutsprocessen får däremot inget systematiskt stöd av data enligt tabell 4.22. Inte heller en undersökning utförd kommun för kommun på motsvarande sätt som i tabell 4.21 ger något utslag.²⁾

1) Enligt minst två av måtten antal konflikter, antal konfliktpoäng och konfliktfrekvens.

2) Jmf SOU 1975:18, s 174.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DIVISION OF THE PHYSICAL SCIENCES
DEPARTMENT OF PHYSICS

PHYSICS 311
LECTURE 10
THERMODYNAMICS

1. The first law of thermodynamics states that the change in internal energy of a system is equal to the heat added to the system minus the work done by the system.

2. The second law of thermodynamics states that the entropy of an isolated system never decreases. This law can be expressed in several equivalent ways, including the statement that heat cannot flow spontaneously from a colder body to a hotter body.

3. The third law of thermodynamics states that the entropy of a perfect crystal at absolute zero is zero.

4. The Carnot cycle is a theoretical thermodynamic cycle that consists of four reversible processes: isothermal expansion, adiabatic expansion, isothermal compression, and adiabatic compression. The efficiency of a Carnot engine operating between two heat reservoirs at temperatures T_H and T_C is given by $\eta = 1 - T_C/T_H$.

5. The Clausius inequality states that for any cyclic process, the integral of dQ/T over the cycle is less than or equal to zero. This inequality is a mathematical statement of the second law of thermodynamics.

6. The Gibbs free energy is a thermodynamic potential that is useful for predicting the direction of spontaneous change at constant temperature and pressure. It is defined as $G = H - TS$, where H is the enthalpy, T is the temperature, and S is the entropy.

Tabell 4.22 Politiseringens omfattning och intensitet i landstingskommuner med olika hög tjänstemannatäthet. Medianvärden 1967 och 1972

Landstingskommuner som med avseende på antal befattningshavare i den centrala kansliorganisationen per inv tillhör

	den lägsta tredjedelen		den mellersta tredjedelen		den högsta tredjedelen	
	1967	1972	1967	1972	1967	1972
Antal konflikter	17	8	8	8	9	9
Antal konfliktpoäng	29	26	21	22	25	23
Konfliktfrekvens	8%	6%	6%	6%	5%	10%
Konfliktintensitet	2,2	3,2	2,3	3,1	2,4	2,5

Till resultatbilden i detta avsnitt kan fogas ett kompletterande faktum. Andelen landstingsmän som uppger sig missnöjda med möjligheterna vad gäller att tillfredsställande kunna sätta sig in i de frågor som skall avgöras, har negativt samband med konfliktfrekvensen ($r_s = 0,43$)¹⁾. Landstingsmännens positiva resp negativa bedömning av arbetsförhållandena i landstinget avspeglar sig således i protokollen som en högre resp lägre aktivitetsnivå i beslutsprocessen.

Ytterligare ett faktum förtjänar uppmärksamhet. Inget av de mått på politiseringens omfattning och intensitet som vi här studerar visar något som helst samband med olika slags mått på den landstingskommunala verksamhetens omfattning. Outputnivån kan med andra ord (Eastons) inte påvisas ha någon feedback-effekt vad gäller de undersökta aspekterna på kravomvandlingsprocessen. Flera resultat tyder däremot som framgått på att processens karaktär är avhängig systemets organisatoriska struktur.

1) Jämförelsen gjord med hjälp av data från Nilsson, 1970.

6 Politiseringens beroende av vilken nivå kravomvandlingsprocessen befinner sig på samt om politisering skett på en tidigare nivå eller ej

Sannolikheten för att ett krav skall politiseras på en viss nivå i beslutsprocessen kan antas vara beroende av

- A vilken nivå i beslutsprocessen det gäller (här FU, LU eller LT)
- B vad som hänt på tidigare nivåer (politisering eller inte)

Vilken nivå det gäller kan antas påverka sannolikheten för att en artikulering av beslutsalternativ

- 1 skall initieras på denna nivå
- 2 skall fortsätta efter denna nivå

Generella hypoteser:

- A1 Sannolikheten för att ett tidigare icke politiserat krav skall politiseras på en viss nivå, minskar ju närmare denna nivå ligger den sista och avgörande nivån i beslutsprocessen.

Operationalisering: Den politisering som initieras på LT-nivån är mindre omfattande än den som initieras på LU-nivån, som i sin tur är mindre omfattande än den politisering som initieras på FU-nivån.

- A2 Sannolikheten för återkommande politisering efter en viss nivå ökar ju närmare denna nivå ligger den sista och avgörande nivån i beslutsprocessen.

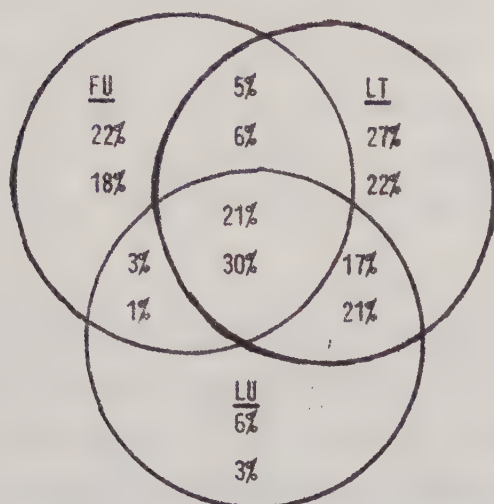
Operationalisering: Andelen konfliktärenden med icke återkommande artikulering av beslutsalternativ är större på FU- än på LU-nivån.

- B Sannolikheten för att ett krav skall politiseras på en viss nivå i beslutsprocessen ökar om kravet redan har politiserats på en tidigare nivå.

Operationalisering: Sannolikheten för att ett landstingsärende ska politiseras på LU-nivån ökar om ärendet tidigare politiserats på FU-nivån. Sannolikheten för att ett ärende ska politiseras på LT-nivån ökar om ärendet tidigare politiserats på FU och/eller LU-nivån.

Resultatredovisning: Se figur 4.1 och beräkningar i anslutning till denna.

FIGUR 4.1 Samtliga konfliktärenden 1967 (övre siffran) och 1972 (undre siffran) fördelade efter förekomst på olika nivåer och nivåkombinationer.



Hypotes A 1

	Samtliga konflikter fördelade efter första konfliktnivå				Totalt antal konfliktsituationer på olika nivåer	
	1967		1972		1967	1972
	abs	%	abs	%		
FU-nivån	148	50	123	54	148	123
LU-nivån	68	23	54	24	137	123
LT-nivån	80	27	50	22	206	177

Hypotes A 2

	1967	1972
Andel av de på FU-nivån politiserade ärendena som åter politiseras på LU och/eller LT-nivån	56 %	67 %
Andel av de på LU-nivån politiserade ärendena som åter politiseras på LT-nivån	82 %	95 %

Hypotes B

Konfliktfrekvens i LU (%)

a) för ärenden som <u>ej</u> politiserats på FU-nivån	1,5	2
b) för ärenden som politiserats på FU-nivån	47	56

Konfliktfrekvens i LT (%)

a) för ärenden som <u>ej</u> politiserats på FU- och/eller LU-nivån	2	2
b) för ärenden som politiserats på FU- och/eller LU-nivån	58	72

Först bör måhända den allmänna kommentaren göras att landstingsutskotten utifrån här redovisade data knappast framstår som de passiva beredningsorgan, som kritiken vanligen velat göra gällande då landstingens s k dubbla beredningstväng diskuterats.¹⁾ I jämförelsevis inte så få fall - ca en fjärdedel av samtliga konfliktärenden - gäller att politiseringen initierats på LU-nivån och totalt sett är antalet konfliktärenden ungefär lika stort på LU- som på FU-nivån.

Hypotes A1 får stöd endast i första ledet; FU är första konfliktnivå avgjort oftare än LU, medan LU och LT är första konfliktnivå ungefär lika ofta. Data gör däremot inte några invändningar mot hypoteserna A2 och B. Sannolikheten för återkommande politisering på senare nivå är större på LU- än på FU-nivån (hypotes A2). Att sannolikheten för politisering på LU- resp LT-nivån ökar om politisering skett på tidigare nivå blir också betryggande dokumenterat.

Den förändring vad gäller konfliktutbredningsmönstret som kan iakttas (figur 1.4) består i att en större andel av konflikterna 1972 är konflikter på samtliga tre nivåer (30 % mot 21 % 1967). Resultatet kompletterar vad som tidigare framgått om ökningen av konfliktintensiteten i den landstingskommunala beslutsprocessen.

4.6 Beslutsöverensstämmelse mellan olika beslutsnivåer

I detta avsnitt analyseras frågan om hur många krav som undergår "omvandling" i betydelsen förändrat beslut mellan olika nivåer. Med beslutsöverensstämmelse mellan två olika beslutsnivåer förstås att det i ett visst ärende fattas identiska beslut på de båda nivåerna. Om så ej är fallet sägs bristande beslutsöverensstämmelse föreligga. Svårigheten att konstruera ett enhetligt mått har gjort att vi tvingats avstå från ett försök att närmare analysera förändringens innebörd vid bristande beslutsöverensstämmelse.

¹⁾ SOU 1963:64, s 99 ff. Se även not 2, s 44.

Beslutsöverensstämmelsen är genomgående mycket hög mellan de tre här studerade beslutsnivåerna FU, LU och LT. I fråga om icke politiserade ärenden kan beslutsöverensstämmelsen sägas vara så gott som 100-procentig, dvs det är ytterligt sällsynt att det i ett landstingsärende föreligger bristande beslutsöverensstämmelse utan att politisering samtidigt förekommer. Då det däremot gäller politiserade ärenden - konfliktärenden - är det någorlunda vanligt med bristande beslutsöverensstämmelse. Såväl 1967 som 1972 föreligger bristande beslutsöverensstämmelse mellan minst två av de tre studerade nivåerna i ca 30 % av samtliga konfliktfall. Detaljerna i beslutsöverensstämmelsemönstret framgår i tabell 4.2.3.

Tabell 4.23 Beslutsöverensstämmelse mellan olika nivåer.
Samtliga konfliktärenden 1967 och 1972

	1967		1972	
	Antal ärenden	Procent	Antal ärenden	Procent
1 Identiska beslut i FU, LU och LT	204	69	160	70
2 Identiska beslut i FU och LU, beslut i LT avviker	10	3	9	4
3 Identiska beslut i FU och LT, beslut i LU avviker	9	3	9	4
4 Identiska beslut i LU och LT, beslut i FU avviker	63	21	43	19
5 Olika beslut i FU, LU och LT	10	3	5	2
	296	100	226	100

Det vanligaste fallet vid bristande beslutsöverensstämmelse är att man på LU-nivån frångår FU:s beslut och att sedan LT-beslutet blir identiskt med det av LU föreslagna. Sällsynt förekommande är det att man på LT-nivån desavuerar ett LU-förslag.

Med avseende på sakområden gäller att frekvensen bristande beslutsöverensstämmelse mellan FU och LT är störst inom kategorin landstingskommunala organisationsfrågor (8-10 % gentemot

1-2 % för samtliga ärenden). Ärendena inom denna kategori är för övrigt också som vi tidigare sett politiserade i större utsträckning än övriga landstingsärenden (tabell 4.15). Studeras beslutsöverensstämmelsen med avseende på förslagsställare visar sig kategorin motioner innehålla relativt sett störst andel ärenden med bristande beslutsöverensstämmelse FU-LT (ca 5 %). Även här gäller att den aktuella ärendekategorin är politiserad i större utsträckning än övriga kategorier (tabell 4.16). I fråga om de politiserade motionerna kan det i sammanhanget vara av intresse att jämföra ställningstagandena på FU- och LT-nivån. I tabell 4.24 kan även vissa jämförelser göras med riksdagsutskottens och riksdagens ställningstagande till motionerna 1964 (avser samtliga motioner).

Tabell 4.24 Ställningstagande till motioner i landsting och riksdag

	Riksdagen 1964 ^{a)}					
	FU 1967	FU 1972	LT 1967	LT 1972	Utskottens ställnings- tagande	Riksdagens ställnings- tagande
Ren tillstyrkan	9%	8	15	14	3%	3%
Delvis tillgodosedda	13	11	25	20	36 ²⁾	36 ^{b)}
Ren avstyrkan	78	81	60	66	61	61
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Antal motioner	112	80	112	80	1227	1227

a) Data angående riksdagsmotionerna från Stjernquist, 1966, s 31.

b) Avser i Stjernquists undersökning motioner som kallas "i huvudsak tillgodosedda" samt "något tillgodosedda".

Från motionärens(-ernas) synpunkt sett får motionerna en förmånligare behandling i LT än i FU. Motsvarande gäller inte mellan de jämförda nivåerna i riksdagen. Vidare framgår att andelen helt avslagna motioner är ungefär lika densamma i landstingen som i riksdagen (drygt 60 %).

The first part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $f(x)$ defined by the equation $f(x) = \int_0^x f(t) dt$. It is shown that $f(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined. The second part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $g(x)$ defined by the equation $g(x) = \int_0^x g(t) dt$. It is shown that $g(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined. The third part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $h(x)$ defined by the equation $h(x) = \int_0^x h(t) dt$. It is shown that $h(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined.

The fourth part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $i(x)$ defined by the equation $i(x) = \int_0^x i(t) dt$. It is shown that $i(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined. The fifth part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $j(x)$ defined by the equation $j(x) = \int_0^x j(t) dt$. It is shown that $j(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined.

The sixth part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $k(x)$ defined by the equation $k(x) = \int_0^x k(t) dt$. It is shown that $k(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined. The seventh part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $l(x)$ defined by the equation $l(x) = \int_0^x l(t) dt$. It is shown that $l(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined.

The eighth part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $m(x)$ defined by the equation $m(x) = \int_0^x m(t) dt$. It is shown that $m(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined. The ninth part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $n(x)$ defined by the equation $n(x) = \int_0^x n(t) dt$. It is shown that $n(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined.

The tenth part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $o(x)$ defined by the equation $o(x) = \int_0^x o(t) dt$. It is shown that $o(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined. The eleventh part of the paper is devoted to a study of the properties of the function $p(x)$ defined by the equation $p(x) = \int_0^x p(t) dt$. It is shown that $p(x)$ is a constant function, and the value of this constant is determined.

Sett till resp landstingskommun varierar 1967 antalet fall med bristande beslutsöverensstämmelse mellan FU och LT från 0 till 9 (md=4). Motsvarande siffror 1972 är 0 till 18 (md=1). Beslutsöverensstämmelsen är fullständig mellan FU och LT i fyra kommuner 1967 (sju 1972), vilket kan jämföras med ett resultat från Myhlbacks undersökning som visar att det 1967 rådde fullständig beslutsöverensstämmelse mellan kommunstyrelse och fullmäktige i 18 av 36 studerade primärkommuner.¹⁾ I fyra landstingskommuner med olika majoritetsförhållanden i FU och LT 1967 kan vi som förväntat konstatera jämförelsevis fler fall av bristande beslutsöverensstämmelse mellan dessa båda beslutsnivåer: 5, 6, 8 resp 9. Även här finns jämförelsemöjlighet med Myhlbacks undersökning, som i detta avseende dock pekar i annan riktning: "Något oväntat visade det sig också att beslutsöverensstämmelsen var lika stor, även om majoritetsförhållandet mellan socialistiska och borgerliga partier var olika i kommunens styrelse och fullmäktige".²⁾

Antalet fall av bristande beslutsöverensstämmelse mellan FU och LT kan ses som ett mått på styrkan i FU:s ställning som beredande och ledande organ och allmän ställföreträdare för landstinget.³⁾ Variationen härvidlag blir då av intresse att relatera till vårt tidigare använda dominansindex för FU, konstruerat utifrån organisatoriska och personella förhållanden. Även om siffrorna är låga finns det enligt vad som framgår i tabell 4.25 en påtaglig tendens till överensstämmelse mellan dessa båda principiellt olika mått på FU:s ställning i det landstingskommunala systemet.

1) Myhlback, 1969, bil 6, s 3.

2) Myhlback, 1969, s 118.

3) Albinsson, 1966, s 178.

Tabell 4.25 Beslutsöverensstämmelse efter dominansindex för FU. Medianvärden 1967 och 1972

Dominansindex för FU					
Antal ärenden med bristande besluts- överensstämmelse mellan FU och LT	4-6	7	8	9	10-12
1967	6	4	3	1	3
1967 exkl kommunerna med olika majoritets- förhållanden i FU o LT	5	4	3	0	2
1972	3	2	1	0	1

4.7 Partisammanhållning och partisamarbete

Undersökningens datannderlag medger inte några mer långtgående eller detaljerade analyser och slutsatser angående voteringsbeteendet i landstingen. Med utgångspunkt från de vid voteringsanalys klassiska begreppen partisammanhållning och partisamarbete är det dock möjligt att ur materialet extrahera vissa huvudtendenser i voteringsbeteendet.¹⁾ Basmaterial utgörs av samtliga voteringar på landstingsmötena 1967 och 1972 (89 resp 96 fall)

Tabell 4.26 informerar om voteringsbeteendet inom resp parti sett ur partisammanhållningsaspekt.

1) För en diskussion angående utnyttjande av voteringsdata vid studiet av partisammanhållning och partisamarbete, se Stjernquist & Bjurulf, 1968, samt Bjurulf, 1972 och där anförd litteratur.

TABELL 4.26 Partisammanhållningen¹⁾ vid valeringar 1967 och 1972 mot bakgrund av politiskt majoritetsförhållande i landstinget.

Grad av sammanhållning	2)				3)				4)				
	Landsting med borgerlig majoritet				Landsting med socialistisk majoritet				Riksdagen 1966				
	m	fp	c	s	m	fp	c	s	m	fp	c	s	
Inga röster mot partilinjén ⁵⁾	1967	36%	36	36	50	60	47	51	53	66	61	63	72
	1972	41	39	39	43	87	69	59	82				
25 % eller fler av partigruppens medlemmar röstar mot partilinjén	1967	40	50	40	26	15	36	21	15				
	1972	33	29	29	35	11	18	11	9				

1) Kommunisterna utesluts p g r a partiets litenhet och bristande representation i flera landsting.

2) 42 valeringar 1967 (1972 51).

3) 47 valeringar 1967 (1972 45).

4) 360 valeringar. Bearbetning från Stjernquist-Bjurulf 1968, s 351.

5) Med partilinjén förstås det yrkande, kring vilket flest ledamöter slutit upp i omröstningen. Vid lika antal ja- och nej-röster har partilinjén ansetts vara ja-rösternas. Från de avstående och frånvarande har bortsetts. Avstår-röstande resp frånvaro förekommer i följande uträkning 1967:

Antal vot.		Antal vot.	
Ingen avstår	50	Ingen frånvarande	69
En ledamot avstår	16	En ledamot frånvarande	8
2-3 ledamöter avstår	13	2-3 ledamöter frånvarande	7
4 el fler ledamöter avstår	10	4 el fler ledamöter frånvarande	5
	89		89

I landsting med socialistisk majoritet är partisammanhållningen markant starkare inom samtliga partier. Vidare kan iakttas att en allmän tendens till ökad partisammanhållning mellan 1967 och 1972 framförallt gäller för landsting med socialistisk majoritet.

En analys av partisammanhållningen vid voteringar inom olika ärendekategorier utpekar två kategorier med en högre sammanhållningstendens inom samtliga partier. I första hand gäller det budgetärenden, där partileden uppvisar få och aldrig stora luckor. Därutöver är en starkare sammanhållning också märkbar vid voteringar inom kategorin organisationsfrågor.

Med tabell 4.27 övergår vi så till att studera voteringsbeteendet sett ur partisamarbetsaspekt, dvs frågan gäller hur ofta och på vilket sätt som partierna samvoterar resp står ensamma.¹⁾

Tabell 4.27 Samvotering på landstingsmötena 1967 och 1972

		Antal voteringar	
		1967	1972
1 Ett parti står ensamt (övriga tre partier samvoterar)	s	38	37
	fp	7	6
	c	6	6
	m	4	11
	Totalt	55	60
2 Två partier samvoterar		15 ²⁾	17 ²⁾
3 Samtliga partilinjer identiska		19	19
Totalt antal voteringar		89	96

1) Att två partier samvoterar innebär definitionsmässigt att partimajoriteterna i en votering röstat på samma sätt, dvs ja eller nej (från avstår-röstande bortses).

2) Jämn fördelning över möjliga kombinationer.

Det 1967 och 1972 i det närmaste identiska samvoteringsmönstret innebär blockbeteende (s mot m, c och fp) i ca 40 % av voteringarna. Andelen är i nivå med motsvarande andel i riksdagen (39 % 1967-1970; senare vid jämnt majoritetssläge har andelen sjunkit till 10 % 1974-1975)¹⁾.

Analys efter ärendekategorier visar att blockbeteende vid voteringar är vanligast vid budgetkonflikter och konflikter i organisationsfrågor. De förstnämnda konflikterna ägnas i följande avsnitt en mer detaljerad analys i ett större material avseende perioden 1963-1967. Dessförinnan avslutningsvis vissa iakttagelser angående förekomsten av konfliktärenden där sakfrågan har lokal anknytning och röstningsbeteendet vid voteringar i sådana frågor.

Tabell 4. 28 Konflikter med lokal anknytning

	1967	1972
1) Totalt antal konfliktärenden	296	226
2) Därav antal ärenden där sakfrågan kan bedömas ha lokal anknytning, dvs potentiellt antal lokalt betingade konfliktfall (tveksamma fall bedömda som tillhörande kategorin)	72 (24%)	50 (22%)
3) Antal av 2) med votering på landstingsmöte	34 (47%)	21 (42%)
4) Antal av 3) med tendens till regionalt röstningsbeteende, dvs ledamöterna från berörd(a) valkrets(ar) röstar samstämmigt; enstaka avvikelser har accepterats	15 (44%)	4 (19%)

Av uppställningen i tabell 4.28 framgår att ungefär en fjärdedel av samtliga konfliktärenden berör sakfrågor med lokal anknytning. I något mindre än hälften av dessa fall är det möjligt att studera landstingsledamöternas röstningsbeteende (övriga konfliktfall ledde inte till votering på landstingsmöte). Av dessa voteringar - i vilka ett val-

1) Holmberg 1975, s 216, 218.

kretsvis röstningsbeteende således kan vara att förvänta - är det emellertid endast en mindre andel i vilka ett lokalt påverkat röstningsbeteende de facto kan iakttas (15 fall 1967; 4 fall 1972). Enligt dessa data har man således knappast något underlag för påståenden om att den "bypolitiska" dimensionen är framträdande i landstingspolitiken.¹⁾

4.8 Konflikter vid beslut om landstingens utgifts- och inkomststater 1963-1967

4.8.1 Inledning

Som komplement till den tidigare analysen av beslutsprocessens politisering redovisas avslutningsvis en något mer ingående specialundersökning angående politiseringen i samband med behandlingen av landstingens budgetar.

Förekomst av meningsskiljaktligheter vid beslut på FU-, LU- och LT-nivån angående landstingens utgifts- och inkomststater har undersökts i berörda organs protokoll och handlingar för samtliga landstingskommuner under perioden 1963-1967 dvs vid $25 \times 5 \times 3 = 375$ olika beslutstillfällen avseende 125 olika landstingsbudgetar.

Vid 62 av de 375 beslutstillfällena - motsvarande 17 % - kan konstateras någon form av protokollförd konflikt, dvs skilda yrkanden på beslut eventuellt följt av votering och/eller reservation på minst en av de tre beslutsnivåerna FU, LU och LT. Variationen i konfliktfrekvens mellan de olika landstingskommunerna är betydande. I 10 kommuner saknas helt budgetkonflikter i här angiven mening medan det i ett par kommuner (AC och W) förekommer meningsmotsättningar på nära nog samtliga beslutsnivåer under 4 resp 3 av de 5 undersökningsåren. Sammanlagt berör meningsmotsättningarna 26 av de 125 studerade budgetarna, dvs 21 %.

¹⁾ För fallstudier som belyser denna problematik, se Carlsson, 1974.

Även om ovannämnda siffror inte avslöjar någon exceptionellt hög grad av politisk strid, kan de å andra sidan knappast heller sägas bekräfta den i litteraturen gängse uppfattningen om att "Landstingets behandling av budgeten karakteriseras genomgående som en formsak, en 'mässa'".¹⁾

Som jämförelse kan erinras om att den genomsnittliga konfliktfrekvensen med avseende på samtliga landstingsärenden utgör 6 %. Besluten om landstingens totalbudgetar kan därför konstateras vara kontroversiella i betydligt större utsträckning än landstingsärendena i allmänhet. Resultatet överensstämmer med vad man a priori kunde förvänta sig, bl a av den anledningen att budgetbesluten och därmed besluten om den landstingskommunala utdebiteringen ur opinionssynpunkt kan antas vara för oppositionspartiet(-erna) speciellt tacksamma objekt för markering av en egen politisk profil; tacksamma därför att nämnda beslut får anses höra till de mer centrala av landstingets avgöranden med direkt ekonomisk återverkan för flertalet av landstingskommunens medlemmar.

4.8.2 Primärkommunal jämförelse

En jämförelse med konfliktfrekvensen vid budgetbehandlingarna i primärkommunerna är också av intresse i sammanhanget. I 8 av de 36 primärkommunerna i Kommunalforskningsgruppens sk A-urval, var budgetbehandlingen 1967 kontroversiell i den meningen att protokollen ger besked om delade meningar i kommunstyrelsen och/eller fullmäktige.²⁾ I en undersökning av budgetbehandlingarna 1968 i samma kommunurval framgår att ledamöter i kommunstyrelse i ca var tredje urvalskommun svarade ja på frågan om det under budgetbehandlingens gång övervägdes olika alternativ när det gällde kommunalskatten för nästkommande år.³⁾ Dessa resultat tyder närmast på att

1) Borgenhammar, 1968, s 98; jfr även Molin-Månsson-Strömberg, 1969, s 345: "I ytterst få /primär/ kommuner förekommer det i samband med budgetbehandlingen öppna politiska konflikter. Detsamma gäller landstingen/.../".

2) Myhlback, 1969.

3) Alternativ har ansetts föreligga endast då angivet alternativ har kunnat hänföras till bestämd person eller parti. Uppgift från Lennart Nilsson, Kommunalforskningsgruppen, Göteborg.

budgetbesluten i landstingskommunerna föregås av artikulering av beslutsalternativ i ungefär samma utsträckning som i primärkommunerna.

4.8.3 Konfliktmönster med avseende på olika beslutsnivåer

Av det totalt 62 konfliktsituationerna på de undersökta beslutsnivåerna återfinns 16 på FU-nivån, 21 på LU- och 25 på LT-nivån. Omräknat till procent av antal möjliga konflikttillfällen på resp nivå (dvs 125) innebär detta, att av samtliga budgetbeslut 1963-1967 har ca 13 % varit kontroversiella på FU-nivån, 17 % på LU-nivån och 21 % på LT-nivån, där utgifts- och inkomststaten slutgiltigt fastställs. Tendensen till fler konflikter på LT-nivån än på LU-nivån, som i sin tur visar fler konflikter än FU-nivån, går igen också för vart och ett av de individuella undersökningsåren.

Meningsmotsättningar som kommer till synes på FU-nivån har en stark benägenhet att överföras till de följande beslutsnivåerna LU och LT. Endast en av de 16 budgetkonflikterna på FU-nivån "avskrivs" i och med beslutet på denna nivå. Övriga 15 återkommer först på LU-nivån (där dessutom ytterligare sex budgetförslag blir kontroversiella) och sedan på LT-nivån, där också samtliga sex budgetförslag som blivit stridsfrågor på LU-nivån återkommer, plus ytterligare fyra i vilka meningsmotsättningar kommer i dagen först i och med den slutliga behandlingen på landstingsmötesnivå.

Budgetkonflikterna avviker från det allmänna konfliktmönstret, vilket uppvisar en ganska stor andel konflikter (ca 20 %) som s a s "avregistreras" i och med FU-nivån. Samtidigt är också andelen "långlivade" kontroverser, dvs sådana som ger sig till känna på samtliga beslutsnivåer, avsevärt färre om man ser till samtliga konfliktärenden jämfört med budgetkonflikterna: 21 % contra 58 % (jmf figur 4.1 och tabell 4.15).

Ett karakteristiskt drag i beslutsbeteendet i budgetfrågor på här aktuella beslutsnivåer är således, att om en minoritet

i FU annonserar en avvikande mening, aktualiseras denna nästan undantagslöst som beslutsalternativ också på LU- och LT-nivån. Omvänt gäller dock inte, att om FU är enigt i sitt budgetförslag till landstinget avbryts därmed artikuleringen av beslutsalternativ; tvärtom aktualiseras i jämförelsevis inte så få fall nya beslutsalternativ i LU/LT även efter det, att ett enigt FU sagt sitt.

I ett par fall av opposition på LT-nivån från kommunistiska landstingsgruppers sida har tidigare artikulering på FU-nivån inte varit möjlig på grund av bristande representation på denna nivå. I övriga fall av opposition som uppträder först på LU/LT-nivån kan det vara av intresse, att studera lösningen av den lojalitetskonflikt som oppositionsföreträdarnas partikamrater i FU därmed hamnar i. För dem blir ju alternativet, att antingen solidarisera sig med partikamraterna i LU/LT eller att hålla fast vid det FU-beslut som man tidigare - utan att opponera sig - varit med om att fatta. En tredje utväg finns givetvis också; den att söka neutralisera problemet genom att avstå från att rösta. Materialet är inte tillräckligt stort för några generaliserande omdömen, men vid de tillfällen då det nämnda lojalitetsdilemmat kan studeras (vid voteringar i LT i 7 fall) finns ett regelbundet mönster såtillvida att i de 5 fall då problemet varit aktuellt för borgerliga FU-ledamöter, har dessa tydligen känt sig bundna av det FU-beslut de tidigare sanktionerat och därför genomgående hållit fast vid detta; i två fall däremot då socialdemokratiska FU-ledamöter varit i motsvarande valsituation har partilojaliteten tagit överhand.

4.8.4 Beslutsöverensstämmelse mellan olika nivåer

Skiljaktliga beslut mellan de tre beslutsnivåerna FU, LU och LT hör närmast till undantagen vid beslut om utgifts- och inkomststaten. Endast vid två tillfällen har FU:s förslag till utdebitering förkastats av LT, i båda fallen efter rekommendation av LU (1966 i K och 1967 i C; i sistnämnda fall kan utfallet förklaras av att det förelåg skilda majoritetsförhållanden på beslutsnivåerna - socialdemokratisk

majoritet i FU medan de borgerliga dominerade i LU/LT). I ytterligare ett par fall har vissa tilläggsyrkanden till FU-förslaget vunnit gehör på landstingsmötet. I uppmot 30 % av totalantalet konfliktärenden blir slutresultatet, att man på LT-nivån fattar ett från FU-nivåns förslag helt eller delvis avvikande beslut. Gäller det däremot kontroverser om budgeten är ställningstagandena märkbart mer låsta, dvs sannolikheten för skilda beslut i FU/LT betydligt mindre. Bristande beslutsöverensstämmelse är sällsynt också vid primärkommunala budgetbehandlingsar. Endast i ett fall av de tidigare redovisade konflikterna i A-urvalets 36 kommuner kan skilda beslut i kommunens styrelse och fullmäktige konstateras.

Artikuleringen av beslutsalternativ - här belagd i ett protokollmaterial vid genomsnittligen var 5:e landstingskommunal budgetbehandling från och med FU-nivån - leder alltså endast undantagsvis till omedelbara "resultat". Det är sällsynt att FU-majoritetens budgetförslag inte står sig på de följande beslutsnivåerna LU och LT. Andra effekter av taktisk eller opinionsmässig karaktär - vilka ev också är de i realiteten tilltänkta - kan självfallet inte utslutas, speciellt inte när det gäller strävanden, som går ut på en mildare landstingskommunal beskattning.¹⁾ Krav på lägre skatt än den av FU-majoriteten föreslagna, är som vi strax skall se den ojämförligt vanligaste innebörden av oppositionens förslag.

4.8.5 Konfliktbenägenhet och politisk struktur

Den politiska faktorn har i sammanhanget framför allt två aspekter. Den ena avser frågan om det föreligger skillnader i konfliktbenägenhet beroende på om majoriteten är borgerlig eller socialistisk. Den andra är mer speciell och gäller frågan

1) Ett flertal stickprov visar att kontroverser i utdebiteringsfrågor i hög grad uppmärksammas i pressens landstingskommunala bevakning.

om konfliktbenägenhet kan påvisas ha samband med majoritets-situationens karaktär med avseende på stabilitet/instabilitet. Är det med andra ord så - vilket ligger närmast till hands att anta - att instabila majoritetssituationer verkar stimulerande på oppositionen och aktiverar denna till rikligare artikulering av motförslag? Våra data ger dock inget stöd åt denna hypotes (jmf även tabell 4.19). Majoritetsläget som sådant tycks däremot vara betydelsefullt: i landstingskommunerna med borgerlig majoritet kan konflikt konstateras vid 7 % av de studerade beslutstillfällena; i kommunerna med socialistisk majoritet är motsvarande siffra 21 %. Landstingskommunerna med borgerlig majoritet uppvisar således en betydligt fridsammare behandling av utgifts- och inkomststaterna. Annorlunda uttryckt tyder alltså detta på att borgerliga landstingspolitiker i det aktuella avseendet skulle vara mer aktiva i oppositionsställning än vad fallet är med deras socialdemokratiska kolleger i motsvarande situation. Slutsatsen lockar till ytterligare penetrering. I första hand är det då frågan om vad budgetkontroverserna gäller, som det finns anledning att ta hänsyn till vid analysen.

Det avgjort vanligaste konfliktämnet i samband med budgetbehandlingarna är landstingsskatten. I 20 av de 26 konfliktbudgetarna har meningsmotsättningarna gällt skattesatsen, dvs beslutet om den landstingskommunala utdebiteringen per skattekrona. Resterande sex fall i vilka utdebiteringsfrågan inte varit direkt inkopplad, har avsett delade meningar om investeringsprogram, uttalanden om avvägning mellan skatte- och lånefinansiering samt avsättningar till fonder.

Den genomsnittliga landstingskommunala utdebiteringsnivån steg den studerade 5-årsperioden med drygt 1:50. Den av FU-majoriteten föreslagna (och av landstingsmötet som tidigare framgått med sällsynta undantag accepterade) utdebiterings-satsen, har inneburit höjning gentemot föregående år i 73 av de 125 undersökta fallen och oförändrad utdebitering i övriga, alltså genomsnittligen 58 % (67 % i landstingen med borgerlig majoritet; 53 % i landstingen med socialistisk majoritet). Frekvensen skattehöjningsförslag säger själv-

fallet ingenting om skattenivån som sådan. En beräkning vid fyra olika tillfällen av den genomsnittliga utdebiteringen i landstingskommuner med borgerlig resp socialistisk majoritet, ger inte vid handen några skillnader (tabell 4.29)

Tabell 4.29 Landstingskommunal utdebitering efter politiskt majoritetsförhållande. Medianvärden

	Utdebitering per skattekrone				
	1961	1964	1967	1970	1974
Borgerlig majoritet	5:00	5:75	6:70	8:00	9:50
Socialistisk majoritet	4:72	5:90	6:80	8:00	9:50

Den fråga som fortsättningsvis intresserar är om det föreligger skillnader i beslutsbeteende (konflikt eller enighet) betingade av majoritetssituationen (borgerlig eller socialistisk) och av majoritetsförslagets innebörd (oförändrad eller höjd landstingsskatt). Tabell 4.³⁰ Möjliggör jämförelser av konfliktfrekvensen vid olika typer av situationer.

Tabell 4.30 Konfliktfrekvens vid utdebiteringsbeslut 1963-67 i olika typer av beslutssituationer

Innebörd av FU:s förslag	Majoritetsförhållande i LT	
	Borgerligt	Socialistiskt
Höjd utdebitering	6 %	35 %
Oförändrad utdebitering	12 %	6 %

En markant ökad konfliktbenägenhet kan här spåras till de situationer då förvaltningsutskott med socialistisk majoritet föreslår skattehöjning. Vid dessa tillfällen förekommer det relativt ofta (under ca var tredje budgetbehandling) att det borgerliga blocket eller delar av detta ¹⁾ aktualiserar och

1) Merparten av de borgerliga oppositionsaktiviteterna föresiggår inte under borgerlig enighet. Splittring mellan resp inom borgerliga partier är i detta sammanhang ungefär lika vanligt förekommande.

1. The first part of the paper discusses the importance of understanding the underlying structure of the data. This is particularly relevant in the context of machine learning, where the ability to identify patterns and relationships in the data is crucial for making accurate predictions.

2. The second part of the paper focuses on the development of a new algorithm for solving the problem of finding the minimum variance unbiased estimator (MVUE) for the parameters of a normal distribution. This algorithm is based on the use of the Fisher information matrix and the Rao-Blackwell theorem.

3. The third part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

4. The fourth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

5. The fifth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

6. The sixth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

7. The seventh part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

8. The eighth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

9. The ninth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

10. The tenth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

11. The eleventh part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

12. The twelfth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

13. The thirteenth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

14. The fourteenth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

15. The fifteenth part of the paper discusses the application of the new algorithm to the problem of finding the MVUE for the parameters of a normal distribution. This is done by first finding the MVUE for the parameters of the normal distribution, and then using the new algorithm to find the MVUE for the parameters of the normal distribution.

driver alternativ i skattefrågan och då alternativ som genomgående innebär en lägre utdebitering än den av den socialistiska majoriteten föreslagna. Den omvända situationen, dvs då förvaltningsutskott med borgerlig majoritet föreslår en höjning av utdebiteringen - vilket enligt vad som frångått är väl så ofta förekommande - leder däremot inte i motsvarande grad till politisk strid.

5 DET LANDSTINGSKOMMUNALA SERVICEUTBUDET

Kommunalpolitisk riktlinje nr 10: Kommunens invånare tillförsäkras fullgod sjukvård.

(Ur Sveriges Socialdemokratiska Arbetarpartis kommunalprogram, 1964).

Inom samhällets människovård skall ändamåls- enligt utrustade institutioner stå till förfogande för att vetenskapens rön snabbt skall komma de vårdbehövande till godo.

(Ur Folkpartiets program, 1962).

Den sociala omvårdnadens uppgift är att förebygga nöd och lindra mänskligt lidande samt att så långt det är möjligt ge trygghet under hänsynstagande till den enskildes ekonomiska och personliga frihet.

(Ur Högerpartiets principprogram, 1956).

Förbättrad samhällelig service.

(Ur Vänsterpartiet Kommunisternas program, 1967).

Det är klart att vi alla vill ha bättre vård.

(Landstingsman, c).

5. 1 Inledning

Den värdefördelning som landstingen ombesörjer i egenskap av politiska delsystem på regional nivå kan konkret beskrivas som ett utbud av olika slags service. Den första huvudfrågan i detta kapitel gäller i vad mån detta serviceutbud till sin omfattning varierar från en landstingskommun till en annan. Sedan det påvisats vilka skillnader som existerar vidtar en analys, där huvudfrågan gäller i vilken utsträckning som dessa skillnader kan förklaras utifrån de skillnader i socio-ekonomiskt och politiskt avseende som

landstingskommunerna uppvisar enligt vad som framgått av kapitel 2. Frågan gäller med andra ord: Vilken betydelse har det regionala delsamhällets socio-ekonomiska och politiska struktur för omfattningen av den värdefördelning som det regionala politiska delsystemet ombesörjer? Men först några inledande ord om den allmänna ram inom vilken den landstingskommunal verksamheten försiggår.

Landstingskommunerna har alltsedan sin tillkomst 1862 kunnat karaktäriseras som specialkommuner för hälso- och sjukvårdande verksamhet. Särskilt giltig har denna karaktäristik blivit under de senaste decennierna, då genomsnittligt ca 80 % av landstingens bruttoutgifter hänfört sig till hälso- och sjukvårdssektorn. Den värdefördelning som det politiska systemet på central nivå överfört - decentraliserat - till det politiska delsystemet på regional nivå är dock inte formellt begränsad till sakområdet hälso- och sjukvård. Tvärtom är det potentiella landstingskommunal verksamhetsområdet mycket vidsträckt angivet enligt vad som framgår av landstingslagens grundläggande kompetensbestämmelse, 4 § som lyder:

Landstingskommun äger att själv, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter avseende hälso- och sjukvård, undervisning, socialvård, jordbrukets och andra näringars utveckling med mera dylikt, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan.

Angående vissa på landstingskommun ankommande angelägenheter är särskilt stadgat. 1)

1) "Den allmänna grundsats, som den citerade paragrafen innehåller, inskränkes inte genom den exemplifiering som lämnas. Denna har gammal hävd men är inte något annat än en uppräkningslista av de viktigaste verksamhetsfälten. Landstingskommunen har således rätt att vårda andra för länet gemensamma angelägenheter än sådana som kan inrymmas i denna exemplifiering. Lagtexten drar dock upp en gräns mot andra organ och institutioner, som handlägger länsfrågor genom uttrycket 'såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan'. Landstinget kan alltså inte träda in på länsstyrelsens, länsarbetsnämndens eller andra länsorgans arbetsområden". (Albinsson, 1973, s 250).

Till möjligheten att reellt utnyttja den förhållandevis stora frihet som landstingslagen här ger landstingen att bestämma om verksamhetens innehåll, bidrar väsentligt en annan bestämmelse i samma lag enligt vilken landstingskommunen utrustas med egen beskattningsrätt (LL 57§ - jmf RF 1:6).

För en beskrivning av landstingskommunernas verksamhet, sådan den i praktiken kommit att utforma sig, är dock första stycket i den citerade paragrafen av underordnad betydelse. Merparten av den landstingskommunala verksamheten sker nämligen enligt paragrafens avslutande bestämmelse, dvs på grundval av stadganden i särskilda författningar. Mest betydelsefull härvidlag är sjukvårdslagen som stadgar (3 §) att det åligger landstingskommun "att för dem, vilka äro bosatta inom sjukvårdsområdet (=landstingsområdet) ombesörja såväl öppen som sluten vård för sjukdom, skada, kroppsfel och barnsbörd i den mån icke annan drager försorg härom". I barnavårdslagen stadgas vidare att landstingskommun skall inrätta barnhem och i lagen om vård och undervisning av vissa psykiskt efterblivna att landstingskommun skall driva särskolor. Detta är exempel på obligatoriska uppgifter. Att en verksamhet är obligatorisk betyder dock som regel inte någon samtidig mer långtgående precisering av vad skyldigheten skall innebära uttryckt t ex i termer av verksamhetsvolym. Så talas i sjukvårdslagen (10 §) endast allmänt om att ledningen för landstingskommunens sjukvårdande verksamhet har "att med uppmärksamhet följa sjukvårdens behov och utveckling" samt "... verka för främjande av största möjliga planmässighet i sjukvården". Tilläggas kan för övrigt att lagen inte innehåller några bestämmelser om tvångsmedel för det fall att föreskriven vårdskyldighet skulle åsidosättas.¹⁾ Även inom ramen för de obligatoriskt pålagda uppgifterna torde således finnas utrymme för skiftande ambitionsnivåer.

Utöver den obligatoriska verksamheten har landstingen påtagit sig en rad frivilliga uppgifter. Schematiskt kan dessa indelas i två grupper, dels sådana som regleras av staten på ett eller annat sätt, dels sådana som helt regleras av landstingen själva,

1) Rahm, 1964, s 31.

dvs enbart med stöd av det allmänna kompetensstadgandet enligt LL 4§.¹⁾ Betraktas den landstingskommunala verksamheten utifrån gängse primärkommunal terminologi med upp- spaltning på oreglerad resp reglerad förvaltning, hör alltså sistnämnda typ av verksamhet (åtaganden inom den helt fria sektorn) till den oreglerade förvaltningen. De båda andra verksamhetstyperna (obligatoriska uppgifter resp formellt frivilliga men reglerade uppgifter) sägs däremot ligga under reglerad förvaltning. De landstingskommunala uppgifterna inom den reglerade sektorn är från alla synpunkter de mest omfattande. Överslagsmässigt torde 9/10 av landstingens bruttoutgifter avse den reglerade förvaltningen.²⁾

Problematiken i samband med den statliga styrningen och kontrollen av den landstingskommunala verksamheten skall inte här vidareutvecklas.³⁾ Sammanfattningsvis kan vi konstatera att landstingen ombesörjer värdefördelning i av staten på visst sätt styrda och kontrollerade sakområden. Landstingens självständighet visavi staten - den auktoritativa beslutsfattaren på central nivå - varierar från sakområde till sakområde beroende på styrningens styrka och kontrollens effektivitet. En empirisk totalbestämning av landstingens autonomi torde därför för övrigt vara en närmast omöjlig uppgift.⁴⁾

1) "Lagregleringen av formellt frivilliga uppgifter sker främst genom statsbidragsförfattningar. En landstingskommun är inte skyldig att anordna familjerådgivning eller att driva en folkhögskola, men om den gör det och vill ha statsbidrag till verksamheten, får den rätta sig efter vad statsbidragsförfattningarna föreskriver. Intet hindrar naturligtvis att man driver verksamheten efter egna riktlinjer och avstår ifrån statsbidraget, men landstingen har visat sig mycket lyhörda för de anvisningar om igångsättande av verksamhetsgrenar och om deras arbetssätt, som statsmakterna givit i sina statsbidragskungörelser". (Albinsson, 1973, s 250).

2) Albinsson, 1973, s 251.

3) För en principiell diskussion av autonomi- och decentraliseringsproblematiken vid överförandet av auktoritativ värdefördelning från det (nationella) politiska systemet till politiska delsystem, se Lundquist, 1971 och 1972. För en översiktlig redogörelse för olika former av statsuppsikt över den landstingskommunala verksamheten, se Albinsson, 1973, s 265 ff.

4) Jmf Lundquist 1971, s 49.

Landstingen betraktade var för sig kan däremot antas värdefördela med en likartad grad av självständighet.

Vi skall nu först studera frågan i vad mån det konkreta resultatet av landstingens värdefördelning - serviceutbudet - varierar från ett landsting till annat. Frågan avser befintlig variation såväl i serviceutbudets omfattning som i dess relativa sammansättning och förändring över tid.

5.2 Beskrivning av serviceutbudets omfattning och variation

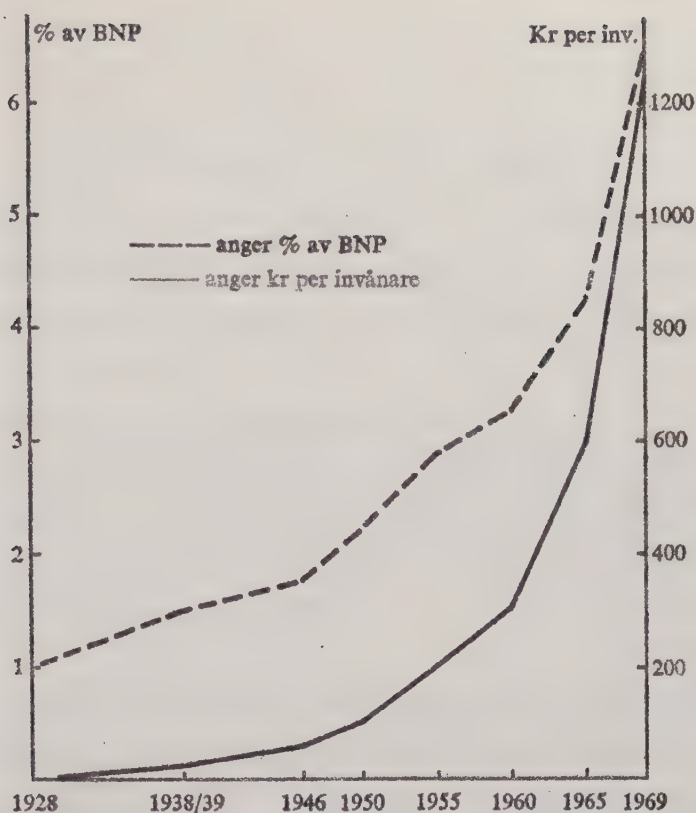
5.2.1 Bakgrund

Hälso- och sjukvårdens huvudsyfte är att bidra till individernas välfärd genom att tillgodose vissa önskemål vad gäller deras hälsotillstånd. Den medicinska och tekniska utvecklingen, den stigande levnadsstandarden och förskjutningen mot allt högre åldrar är några av de allmänna faktorer som har medfört ökad efterfrågan på hälso- och sjukvårdstjänster. De resurser som satsats på den svenska hälso- och sjukvården har, sedan det andra världskriget ökat i snabb och accelererande takt. (se figur 5.1) ¹⁾

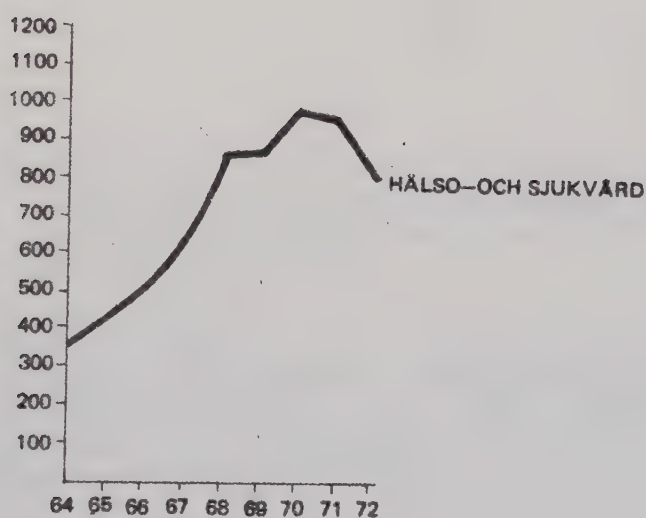
Hälso- och sjukvården hade vid 1960-talets slut blivit en samhällsfunktion som tog i anspråk mellan 6 och 7 % av BNP. Den kraftiga expansionen av investeringarna inom hälso- och sjukvård avbröts dock vid 1970-talets början enligt vad som kan avläsas i figur 5.2²⁾

1) Figur från Spek (i Ysander, /red/, Förvaltningsekonomiska problem, uå, s 179).

2) Figur från SOU 1974:84, s 203.



Figur 5.1 Totala offentliga utgifter för hälso- och sjukvård 1928-1969. Kronor per invånare och procent av bruttonationalprodukten till marknadspris. Löpande priser. Källa: offentlig nationalräkenskaps- och medicinalstatistik.



Figur 5.2 Landstingens investeringar för hälso- och sjukvården 1964-1972, 1964 års priser, milj kronor.

Nedgången i investeringsvolym förklaras delvis av en strävan att efter en kraftig utbyggnad av den slutna vården under 1960-talet, prioritera den öppna vården, där investeringarna är mindre kostsamma. Förändringen kan också ses mot bakgrund 1) av tilltagande finansiella svårigheter för landstingskommunerna. Förutom ökad satsning på en geografisk decentralisering av vårdresurser, kan man under senare år även iaktta utvecklingstendenser som innebär

- ökad satsning på förebyggande åtgärder
- samordning mellan hälso- och sjukvård och socialvård
- koncentration av de mest kvalificerade vårdresurserna
- förbättrad sjukvårdsplanering bl a genom ett system med enhetliga sjukvårdsplaner.²⁾

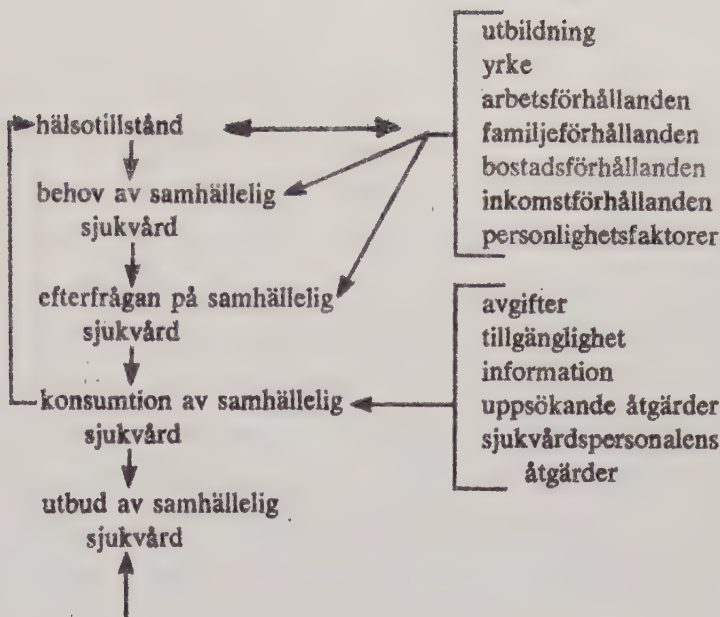
I 1970 års långtidsutredning framhålls att "en diskussion av hälso- och sjukvårdens framtida utveckling borde naturligen utgå från en bedömning av behoven och efterfrågan på de tjänster som hälso- och sjukvårdssektorn tillhandahåller. Sådana 3) bedömningar är emellertid förenade med betydande svårigheter". Vi ska inte här närmare diskutera dessa utan endast i anslutning till uppställningen i figur 5.3 konstatera att det för närvarande saknas en mer ingående kunskap om flera av de kausala sambanden mellan de olika faktorer som anges i schemat.⁴⁾

1) En ytterligare dämpande faktor tillkom 1972 då regeringen träffade överenskommelse med kommunförbunden med innebörd att dessa skulle rekommendera sina medlemmar att inte höja utdebiteringen under 1973 och 1974.

2) SOU 1974:84, s 174.

3) SOU 1970:71, s 285.

4) Figur från Spek (i Ysander s 187). Faktorerna och deras samband diskuteras närmare i Spek, 1970. För en nationalekonomisk diskussion av den välfärdsekonomiskt motiverade sjukvårdsefterfrågan, se Söderström, 1974.



Figur 5.3 Behov, efterfrågan och konsumtion av samhällelig sjukvård.

I den fortsatta framställningen skall vi i stället inrikta oss på att granska de olika huvudmännens, dvs landstingskommunernas utbud av service inom hälso- och sjukvårdsområdet m fl områden.

5.2.2 Att mäta serviceutbud

Någon i alla avseenden helt rättvisande mätare på det landstingskommunala serviceutbudets omfattning är knappast möjlig att presentera. Frågan om serviceutbudets omfattning är komplex genom att begreppet serviceutbud är mångdimensionellt. Det innefattar bl a såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter. Att speciellt de sistnämnda kan vara svårämbärliga behöver knappast påpekas. Vidare har man anledning att skilja på serviceutbud i nivå- respektive fördelningsmening.

Utgifter för hälso- och sjukvård per 1000 inv eller antal vårdplatser per 1000 inv kan ses som exempel på serviceutbudsmått av det förstnämnda slaget. Andel av befolkningen som har mindre än tre mil till en läkarstation eller andel av befolkningen som kan hämtas av ambulans inom viss tidsrymd, kan tas som exempel på serviceutbud mätt ur fördelningsaspekt. Att båda dessa typer av mått var för sig är av intresse i sammanhanget förefaller rimligt. Vad som däremot kan vara problematiskt är frågan om hur de ska sammanvägas. Vilket är att föredra: en hög servicenivå, ojämnt fördelad inom landstingskommunen eller en något lägre nivå men med jämnare fördelning? Hur som helst måste vi i den följande analysen utelämna fördelningsaspekten helt enkelt av det skälet att det i den officiella statistiken finns få eller inga uppgifter som anger hur någon viss service är fördelad inom resp landstingskommun.

Vad som utan omfattande primärdatainsamling kan göras för att belysa frågan om serviceutbudets variation är att utifrån befintlig statistik välja ett antal olika mått eller indikatorer vilka sedan systematiskt jämförs mellan olika kommuner. För att så långt möjligheterna medger gardera mot risken för bristande validitet, kommer den fortsatta analysen att utgå från två principiellt olika typer av indikatorer på serviceutbud. Den första utgår från tanken att man kan få ett mått på serviceutbudet genom att mäta vad det kostar att producera det. Som exempel på denna typ av mått kommer att användas dels totala landstingskommunala utgifter per inv, dels också nettokostnader per inv; sistnämnda mått användes även nedbrutet till nettodriftskostnader per inv inom olika verksamhetsområden. Den andra typen av indikatorer utgår från tanken att man kan få ett mått på serviceutbudet genom att mäta det antal serviceenheter av olika slag som tillhandahålles kommunmedlemmarna. Som exempel på sådana mått studeras bl a antal landstingsanställda, antal läkartjänster och antal vårdplatser, allt per 1000 inv.

I den statsvetenskapliga litteraturen på området användes i dominerande utsträckningar mått av den förstnämnda typen, dvs

utgiftsmått av olika slag.¹⁾ Även praktiker på fältet tycks ofta förorda utgiftsmått som de mest rättvisande serviceindikatorerna, speciellt då dessa mått bryts ner till nettokostnader eller eventuellt nettodriftskostnader per inv och verksamhetsområde.²⁾ Bådadera typerna av mått är dock problematiska ~~åtillvida~~ att relateringen till behov och efterfrågan av service ofta inte kan göras särskilt nyanserad. Bristen på såväl kunskap, som ibland även data, är härvid besvärande (se figur 5.3). Problemet kan normalt reduceras genom att man låter mätningen avse allt mindre och allt mer välavgränsade verksamhetsområden. Jämför måtten antal landstingsanställda per 1000 inv resp totala utgifter per 1000 inv med mått som antal vårdplatser för långvarigt kroppssjuka i promille av antal inv 70 år och äldre resp anslag i kr per pensionär till fritidsverksamhet bland pensionärer. Det som vinnas i precision kan som framgår lätt gå förlorat i allmängiltighet.

En annan invändning som naturligtvis drabbar båda de diskuterade typerna av serviceindikatorer (men som oftast framhålls i samband med utgiftsmått) är det förhållandet att hänsyn vanligen inte kan tas till effektivitetsskillnader föranledda av skillnader i produktionskostnad och/eller olika effektiv resursanvändning. Angående de förstnämnda skillnaderna är det enligt skatteutjämningsrevisionen för Sveriges del "en gammal erfarenhet att kostnadsläget för kommunerna stiger från söder till norr och från kust till inland".³⁾ Angående olikheter i effektivitet vad gäller resursanvändningen konstaterar Svenska landstingsförbundet att det kan vara rimligt att anta att den service som skilda landsting åstadkommer till given kostnad är olika, eller omvänt; att samma service åstadkoms till olika

1) Exempel från några olika länder är bl a Dye 1966, Sharkansky 1968, Alt 1971, Hansen-Kjellberg 1974, Jacobsen 1975, Heiskanen 1974. I Svenning 1968 studeras tjänstemannatäthet som mått på kommunala insatser. I Birgersson 1975 liksom i Skatteutjämningsrevisionens betänkande (SOU 1972:44) utnyttjas båda typerna av mått som indikatorer på kommunal servicenivå.

2) Bedömningen noterad vid två konferenser anordnade av Svenska landstingsförbundet vid vilka förf haft tillfälle att diskutera servicemätning med ledande landstingspolitiker och landstingstjänstemän. Jmf även Liljeqvist 1974.

3) SOU 1972:44, s 154.

kostnader, men att "de alltmer tilltagande finansierings-svårigheterna härvidlag sannolikt verkar i utjämnande riktning".¹⁾

Ett speciellt problem i det landstingskommunala sammanhanget uppkommer genom det interlandstingskommunala samarbete som förekommer inom den s k regionsjukvården²⁾ och mentalsjukvården. En landstingskommun som "hyr" tjänster av en annan, får i statistiken en kostnad, men ingen motsvarande ökning i mått av typen antal vårdplatser eller läkare. Dessa mått ökar däremot för den uthyrande kommunen, vilket främst torde ge en missvisning i positiv riktning för de kommuner till vilka det lokaliseras regionsjukhus.

Av ovanstående torde stå klart att problemet att mäta service inte rimligen - som litteraturen dock ofta antyder - bör formuleras som ett problem gällande att välja den ena eller andra typen av serviceindikatorer. Båda typerna av mått - liksom också i mån av möjligheter även mer kvalitativt orienterade mått resp fördelningsmått - kan och bör naturligtvis med fördel användas som varandra kompletterande serviceindikatorer. Om så sker, finns det anledning - oftare än vad som förefaller finnas exemplifierat i litteraturen³⁾ - att undersöka i vad mån prin-

1) Remissyttrande från Svenska landstingsförbundet (över de s k länsutredningarna), 1968, s 7. Jmf även expertgruppen för regional utredningsverksamhet som i en undersökning av kostnadsförhållanden inom olika delar av den primärkommunala sektorn, sammanfattningsvis konstaterar att kostnadsfördelar kan stå "att vinna med ökad prestationsvolym, dvs grovt sett kommunstorlek, men att dessa fördelar i huvudsak erhålls redan vid relativt måttlig prestationsvolym (kommunstorlek)". (SOU 1974:1, s 244).

2) Regionsjukvård är beteckning för vissa typer av högspecialiserad kroppssjukvård som bedrivs genom samverkan på avtalsbasis mellan sjukvårdshuvudmän. Landet har härvid indelats i sju regioner med ett regionsjukhus i varje region. Regionsjukhus finns i kommunerna AB, C, E, M, O, T och AC.

3) För exempel på sådana analyser se dock Sharkansky 1970, kap 6, Dye 1972, samt Birgersson 1975, s 69 ff och s 70 ff.

cipieellt olika typer av serviceindikatorer visar tendens till samgående. Om så inte visar sig vara fallet behöver diskussionen pånyttfödas eller i vart fall resultatens avhängighet av vald operationalisering redovisas. Tenderar däremot olika operationaliseringar att på det hela taget ge samma bild, blir resultatet självfallet bättre underbyggt och operationaliseringsproblemet i motsvarande grad av s k akademisk karaktär.

5.2.3 Variation i serviceutbud enligt olika mått

I tabell 5.1 redovisas variationen i landstingskommunalt serviceutbud vid olika tidpunkter enligt olika typer av mått. Genom beräkning av verksamhetens omfattning i per capita-termer nedbringas självfallet variationsområdena för olika mått; dock kvarstår i flertalet fall även därefter en variation, där maximivärdena är två å tre gånger större än minimivärdena. Än större per capita-variation kommer till synes inom de mindre sektorerna av landstingsverksamheten, dvs undervisnings- och bildningsverksamhet, social verksamhet samt vad som rubriceras "diverse ändamål", vilket i huvudsak omfattar stöd åt näringar, kommunikationer mm. De markanta olikheterna vad gäller sistnämnda sektor är av intresse att notera så till vida att de återspeglar de mycket varierande landstingskommunala insatserna inom en helt fri, dvs av statsmakterna oreglerad verksamhetssektor.¹⁾ De åtaganden det gäller under rubriken "närings-, kommunikationer mm" är för näringarnas del framför allt ekonomiskt stöd åt hantverk och småindustri, liksom åt jordbruket med binärings-, vanligen i form av anslag till länens företagareföreningar, hushållningssällskap,

¹⁾ Att verksamheten inom denna sektor är oreglerad innebär inte, att inte landstingskommunala insatser kan vara mer eller mindre s a s underförstådda från statens sida. "Vid uppbyggnaden av flygplatsnätet i landet, - som bland annat bestått i att militära flygfält ställts i ordning också för civil trafik - har staten ställt betydande krav på lokala bidragsgivare, och landstingen har i regel fått träda in". (Albinsson, 1966, s 187).

skogsvårdsstyrelser, jakt- och fiskevårdsföreningar, biodlarförbund osv. På kommunikationsområdet återfinns varierande insatser alltifrån anslag till enskild väghållning till mera kostnadskrävande åtaganden för att vidmakthålla, alternativt bygga ut, den inrikes linjeflygtrafiken. Under nämnda verksamhetsrubrik återfinns också anslag av diverse storleksordningar för främjande av turism, trafiksäkerhet och miljövård.

TABELL 5.1 Landstingskommunalt serviceutbud enligt olika mått.

		Landstingskommun			Kvartil	
		minimi- värde	median- värde	maximi- värde	avstånd i % av md	
1	Totala utgifter, mill kr	1950	6	19	31	53
		1966	39	155	436	71
		1972	286	539	1205	28
2	Antal landstingsanställda ^{a)}	1967	1020	4250	9280	52
		1971	2916	5757	15085	35
3	Totala utgifter kr per inv.	1950	57	77	121	25
		1966	443	623	852	26
		1972	1784	2058	2597	18
	därav nettokostnader per inv	1972	800	941	1206	18
	därav nettodriftskostnader per inv för ^{b)}					
3.1	Sjukhusansluten hälso- och sjukvård	1972	615	987	1123	20
3.2	Hälso- och sjukvård utanför sjukhus	1972	109	172	253	23
3.3	Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda	1972	66	87	114	20
3.4	Undervisnings- och bildningsverksamhet	1972	25	46	85	49
3.5	Social verksamhet	1972	16	26	53	50
3.6	Näringar, kommunikationer m m	1972	0	6	20	162
3.7	Central förvaltning	1972	13	35	57	58
4	Samtliga byggnads- och anläggningsarbeten kr per inv	1966	1	71	235	49
		1972	45	168	338	77
5	Antal landstingsanställda per 1000 inv	1967	9	16	26	19
		1971	15	22	33	20
6	Antal läkartjänster per 1000 inv ^{c)}	1967	0,36	0,59	1,11	20
		1972	0,67	0,92	1,93	30
7	Antal vårdplatser inom slutna sjukvård per 100 000 inv	1965	644	902	1122	18
		1970	1053	1756	2078	24
8	Antal vårdplatser för långvarigt kroppssjuka i promille av antal inv 70 år och äldre	1966	21	33	53	36
		1972	29	45	58	34
9	Antal läkartjänster inom långtidssjukvården per 10 000 inv 70 år och äldre	1972	1,2	4,6	7,8	57
10	Antal läkarstationer per 100 000 inv	1972	6	12	21	37

a) Omräknat till årsarbetare (vägt antal där deltidsanställd = $\frac{1}{2}$ heltidsanställd samt timavlönad = $\frac{1}{3}$ heltidsanställd).

b) Ej jämförbara data för 1966.

c) Omräknat till heltidstjänster.

Källor: Landstingsanställd personal 1971, Personalstatistik 1967, Statistisk årsbok för landsting 1974 (Svenska landstingsförbundet). Kommunernas finanser 1950, 1966 och 1972 (SCB). Rupro 71 (Socialstyrelsen). Långtidsvårdens läge (Socialstyrelsen redovisar, nr 36 1974).

Ett annat mått med stark variation är det mått som avspeglar investeringsverksamheten, dvs utgifter för nybyggnad och anläggningsarbeten. Till en del kan detta sannolikt förklaras av tillfälliga variationer mellan olika år, men det pekar rimligen också på en såväl bildligt som bokstavligt talat varierande utbyggnadstakt i olika kommuner.

Granskade i tidsperspektiv har inte variationerna undergått några mer dramatiska förändringar; variationerna tenderar på det hela taget att vara kvarstående fast efterhand kring allt högre genomsnittsvärden. Dramatisk kan däremot förändringen av serviceutbudets genomsnittvärden sägas vara. Expansionstakten har dock inte haft samma intensitet överallt, enligt vad som kan utläsas i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Variation i förändring av totala utgifter per inv
Landstingskommun med

	minsta förändring	genomsnittlig förändring (md)	största förändring
Totala utgifter per inv 1966 då 1950=100	575	793	1014
Totala utgifter per inv 1972 då 1966=100	279	331	514

Ser vi slutligen till förändringarna i de landstingskommunala utgifternas relativa fördelning på olika verksamhetsområden kan vi under perioden 1950-1972 iaktta endast ganska marginella förskjutningar.(tabell 5.3). Hälso- och sjukvårdens relativa andel har sjunkit 1972 genom att finansförvaltningen kommit att uppta en starkt ökad andel i landstingsbudgetarna.¹⁾ Variationen i andelsstorlekar kommunerna emellan är inte heller påfallande; flertalet kommuner grupperar sig tätt kring resp medianvärden.

¹⁾ De största delposterna inom huvudtiteln finansförvaltning utgörs vanligen av räntor, pensioner och oförutsedda utgifter.

Tabell 5.3 De totala landstingskommunala utgifternas procentuella fördelning på olika verksamhetsområden vid olika tidpunkter

		Landstingskommun med		
		minimi- andel	median- andel	maximi- andel
Hälso- och sjukvård (inkl omsorger om psykiskt utveck- lingsstörda)	1950	74	85	94
	1966	74	82	89
	1972	69	74	81
Undervisnings- och bildningsverksamhet	1950	2	6	13
	1966	3	9	16
	1972	2	5	6
Social verksamhet	1950	2	4	6
	1966	1	2	7
	1972	1	3	7
Närings- och kommunika- tioner mm	1950	0,0	0,5	7
	1966	0,2	0,5	5
	1972	0,1	0,5	1
Central administra- tion	1950	1	1,4	3
	1966	1,5	2,0	4
	1972	1,5	2,0	4,
Finansförvaltning	1950	0,2	1,3	7
	1966	0,5	2,0	10
	1972	8	17	23

5.2.4 Inbördes samband mellan olika servicemått

De i tabell 5.1 redovisade servicemåtternas inbördes samband studeras i tabell 5.4 i form av en matris av rangkorrelationer. Av uppställningen kan utläsas att de olika typerna av mått som avser hela (eller merparten av) den landstingskommunala verksamheten, visar klar tendens att rangordna landstingskommunerna på ett likartat sätt. Dessa mått - i första hand totala utgifter per inv och antal landstingsanställda per 1000 inv - tenderar även att visa samvariation med samtliga övriga mått. Variationen i nämnda indikatorer ger således en ganska god sammanfattande bild av serviceutbudets variation. Inom de mindre sektorerna undervisning och social verksamhet är variationen dock endast sporadiskt kopplad till variationen i övriga mått. Det sagda gäller 1966 även sektorn närings- och kommunikationer mm; 1972 visar däremot sektorns omfattning - möjligen tillfälligt - tendens till samgång med övriga mått. Två ytterligare iakttagelser är värda att notera; dels att den totala landstings-

TABELL 5.4 Inbördes rangkorrelationer mellan olika mått på landstingskommunalt servicentbud. Siffror under diagonalen avser 1966/67, över diagonalen 1972

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1 totaltgifter mill kr	X	.42	.36	.21	-.10	-.12	.17	.30	.20	.44	.28	.16	-.17	-.06
2 totaltgifter kr per inv	.49	X	.42	.36	.31	.50	.67	.42	.83	.86	.77	.31	-.04	.54
3 hälso- o sjukvård kr per inv	.56	.90	X	.47	-.15	.46	.13	-.36	.58	.55	.57	.42	-.21	.51
4 undervisning o bildn verks kr per inv	-.04	.53	.43	X	-.28	.24	.31	.12	.22	.45	.17	-.17	.24	.52
5 social verksamhet	-.06	.10	-.11	.09	X	.37	.13	.11	.32	.24	-.01	-.13	-.05	-.13
6 näringar o kommunikationer	.14	.13	.17	.01	.16	X	.35	-.12	.62	.51	.52	.39	.10	.42
7 central administration	.19	.54	.40	.22	.11	.02	X	.62	.50	.52	.43	-.01	.12	.45
8 nybyggnads- o anlägg arb	.50	.67	.57	.06	.08	.19	.10	X	-.01	.18	.01	-.31	.23	.16
9 antal landstingsanställda per 1000 inv	.09	.45	.48	.26	-.04	-.06	.40	.14	X	.82	.90	.37	-.15	.47
10 antal läkartjänster	.36	.61	.48	.11	.19	.06	.56	.38	.53	X	.69	.39	-.04	.42
11 antal vårdplatser inom slutna kropps- sjukvård per 100 000 inv	.00	.45	.34	.32	.14	-.30	.31	.10	.62	.47	X	.37	.20	.45
12 antal platser inom långtidsvården i o/ee av antal inv över 70 år	.16	.31	.31	.16	-.11	.40	.06	.36	.36	.15	.22	X	-.08	.12
13 antal läkarstationer per 100 000 inv													X	.32
14 nettokostnader per inv 1972														X

Antal samband där $r_s \geq 0,34^a$ mellan
angiven variabel och övriga 11 variabler 1966/67

Antal samband där $r_s \geq 0,36$ mellan
angiven variabel och övriga 13 variabler 1972

a) För gränsvärdets innebörd, se s 19.

kommunala utgiftsnivån inte särskilt väl återspeglar variationen i olika per capita-mått, dels också att det för år 1972 studerade måttet antal läkarstationer per 100 000 inv inte i något fall visar samband med övriga serviceindikatorer.

Som sammanfattning av ovan presenterade data kan man således konstatera att serviceutbudets relativa fördelning på olika verksamhetssektorer är ganska svagt varierande mellan olika landstingskommuner. Serviceutbudets totala nivå - respektive nivå inom olika delsektorer - visar däremot en betydande variation kommunerna emellan. Variationen i studerade per capita-mått är av sådan storleksordning och av sådan samstämmighet enligt olika typer av indikatorer, att det framstår som möjligt att finna - eller i vart fall meningsfullt att söka - generellt verkande förklaringsfaktorer härtill. Med andra ord: varför värdefördelar landstingen på ett sinsemellan skiljaktligt sätt?

5.3 En hypotetisk förklaringsmodell till serviceutbudets variation

Den infallsvinkel på ovannämnda frågeställning som här främst intresserar är i vad mån konstaterade variationer i serviceutbud kan förklaras utifrån skillnader mellan de delsamhällen i vilka de politiska delsystemens värdefördelning försiggår. En empirisk analys av den angivna frågeställningen kräver som bakgrund någon form av teoretisk modell, vilken utpekar i vilka avseenden och på vilket sätt som delsystemets omgivningskaraktäristika antas påverka dess output. Den modell som vi här skall låta vägleda den empiriska undersökningen grundas på en föreställning om att det politiska delsystemets värdefördelning - här studerad som ett utbud av offentlig service - kan betraktas som en funktion framför allt av tre olika typer av bestämningsfaktorer: delsamhällesbefolkningens behov, resurser och politiska viljeinriktning. Behovet av landstingskommunala insatser kan primärt antas stå i proportion till kommunbefolkningens storlek. Att anta en direkt proportionalitet mellan behov och folkmängd är dock självfallet endast en

relativt grov uppskattning. Till omfattning och karaktär får servicebehovet också antas sammanhånga bl a med vissa strukturella karaktäristika hos kommunbefolkningen. Som sådana betydelsefulla kompletterande behovsindikatorer framstår befolkningens egenskaper i fråga om åldersfördelning, boendetäthet, sysselsättningsstruktur och befolkningstillväxt. Delvis är dessa faktorerers behovsskapande effekter av svårbedömbär karaktär, men klart är t ex att när det gäller servicebehovet inom hälso- och sjukvårdssektorn, representerar i det sammanhanget en äldre person ett avsevärt större objektivt behov än en yngre.¹⁾ Omvänt gäller inom undervisningssektorn att en yngre person kan sägas motsvara ett större behov än en äldre. Alltnog. De behov som kommunbefolkningen representerar inom här aktuella behovsområden manifesteras via olika slag av artikuleringsprocesser som krav på landstingskommunala insatser. Artikuleringen av krav initierar den i det politiska systemet försiggående s k kravomvandlingsprocessen. Denna innefattar en serie beslutsprocesser, vilka utmynnar i att kraven på något sätt auktoritativt regleras. Den utsträckning i vilken kraven tillgodoses kan antas beroende av hur beslutsfattarna i det politiska systemet uppfattar dels möjligheten, dels också önskvärdheten att värdefördela i enlighet med framförda krav. Möjligheten kan väsentligen antas bedömd utifrån tillgängliga ekonomiska resurser, konkret förslagsvis i termer av kommunens skatteunderlag och skattekraft. Skattekraften, dvs skatteunderlaget per invånare, är "en objektiv mätare på kommunens ekonomiska bärkraft, den mest rättvisande och praktiskt användbara graderingsnormen".²⁾ Bedömningar angående önskvärdheten av viss värdefördelning framstår däremot primärt som en fråga om politisk viljeinriktning. I allmänhet torde då kunna förväntas att beslutsfattare med en socialistisk grunduppfattning skall vara mer benägna att tillgodose krav på samhällsinsatser, än vad fallet är med borgerligt orienterade beslutsfattare. Att det i den svenska valmanskåren finns en klar skiljelinje mellan borgerligt och socialistiskt röstande bl a när det gäller inställningen till social välfärdspolitik har framgått av tidigare undersökningar.³⁾ Från Kommunal forskningsgruppens primär-

1) I SOU 1961:8, Om läkarbehov och läkartäthet, s 73 f, redovisas data som belyser det positiva sambandet mellan sjukvårdskonsumtion och ålder.

2) Kommunal skatteutjämning, SOU 1964:19, s 288.

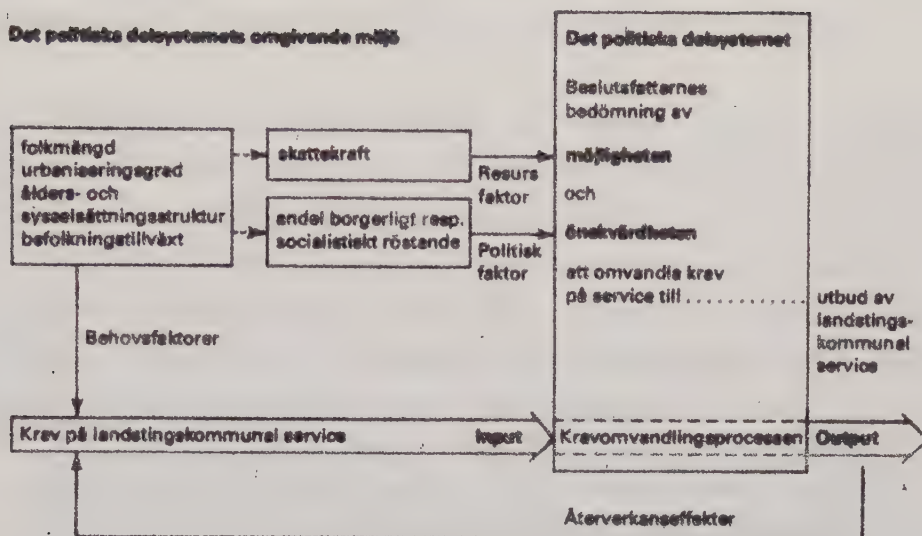
3) Särilvik, 1965.

kommunala undersökningar vet vi vidare att det föreligger betydande attitydmässiga skillnader mellan borgerliga och socialistiska kommunalpolitiker, när det gäller inställningen till om kommunen bör öka sina insatser, även om man därmed skulle bli tvungen att höja kommunalskatten. I samtliga studerade kommuntyper alltifrån små glesbygdskommuner till större städer är andelen utgiftsvilliga större bland socialistiska än bland borgerliga, fullmäktigeledamöter. Detsamma gäller, fast mindre uttalat, också deras resp väljargrupper.¹⁾ Vad som mot denna bakgrund framstår som speciellt intressant att studera är huruvida den skiljelinje i fråga om politisk viljeinriktning, som alltså finns belagd såväl mellan borgerliga och socialistiska väljare som i än högre grad emellande representerar dessa utser, också kommer till synes som en motsvarande skiljelinje på det politiska systemets "outputsida", här alltså i form av ett större landstingskommunalt serviceutbud vid socialistisk än vid borgerlig majoritet. Vid en jämförelse av serviceutbudets omfattning vid skilda majoritetsförhållanden bör då enligt resonemanget ovan samtidigt hänsyn tas till skillnader i kommunernas ekonomiska bärkraft. Den skisserade modellen åskådliggörs sammanfattande i figur 5.4.

I resonemanget ovan har inte tagits hänsyn till att påverkansrelationerna mellan det politiska systemet på central nivå och resp politiskt delsystem kan variera från ett delsystem till annat. Eventuell variation i styrning och i respons på styrning har med andra ord förbisetts som förklaringsvariabel till konstaterade variationer i serviceutbud.²⁾ Måhända är detta en alltför störande approximering och vi skall därför i den empiriska analysen söka beakta denna komplikation bl a genom att från det landstingskommunala serviceutbudet exkludera den del som är statligt finansierad.

1) Strömberg, 1974, kap 5.

2) Inom Kommunalforskningsgruppen har Ingemar Larsson studerat frågan om under vilka omständigheter landstingen är mer resp mindre benägna att acceptera vissa typer av statliga styrningsåtgärder, se Larsson, 1970.



Figur 5.4 Det landstingskommunala serviceutbudet som en funktion av behov, resurser och politisk viljeinriktning.

5.4 Andra undersökningar

En tidigare undersökning inom Kommunalforskningsgruppen utförd av Bo Svenning behandlar i princip samma tema som det här aktuella.¹⁾ Svenning studerade den primärkommunala administrationen i Sverige, bl a med syfte att söka förklaringar till dess varierande omfattning i olika kommuner. Ett resultat från denna undersökning är att det föreligger ett mycket klart generellt positivt samband mellan å ena sidan utbud av primärkommunala insatser, mätt som antalet heltidsanställda tjänstemän per 1000 invånare (tjänstemannatäthet) och å andra sidan var och en av kommunegenskaperna folkmängd, tätortsgrad och skattekraft. Med större befolkningsunderlag, större andel tätortsboende resp större skattekraft följde således högre tjänstemannatäthet.

1) Svenning, 1968.

Något lika generellt samband kunde däremot inte påvisas mellan dem på ovannämnt sätt operationaliserade servicevariabeln och den politiska variabeln mätt som andel socialdemokratiskt röstande. Endast för gruppen landskommuner och mindre köpingar kunde visas att det med större andel socialdemokratiskt röstande följde högre tjänstemannatäthet.

Inom Kommunalforskningsgruppen har vidare Bengt Owe Birgersson genomfört en omfattande primärkommunal serviceundersökning i vilken en av frågeställningarna liksom i detta kapitel gäller, i vilken utsträckning som serviceutbudet varierar mellan olika (primär-) kommuner samt i vad mån ekonomiska och politiska faktorer bidrar till att förklara konstaterade variationer. Sammanfattningsvis konstaterar Birgersson dels att

"den kommunala servicen är mest utbyggd i de större kommunerna som har störst egna ekonomiska resurser. De variationer som kan konstateras mellan kommuner av olika typ avseende servicestandard förefaller emellertid inte i första hand kunna 'förklaras' av bristande ekonomiska resurser",

samt i ett följande kapitel dels också att

"de socialistiska kommunerna har en bättre service än de borgerliga inom de serviceområden som undersökts i detta sammanhang. När analysen vidgas till att gälla den kommunala verksamheten i sin helhet försvagas dock denna skillnad. En systematisk jämförelse område för område visar att skillnaden i standard mellan kommuner med olika politisk majoritet framför allt finns i de medelstora och större städerna". 1)

Vid en internationell utblick kan man snabbt konstatera att det senaste årtiondet för statsvetarnas del inneburit ett - speciellt i USA - uppblommande intresse för studier av det politiska systemets output. Även om intresset för vad som i Eastons terminologi kallas output- och outcome-studier förefaller att vara växande, låter det dock vänta på sig innan den av ett par pionjärer 1963 - måhända i vällovligt övertalningssyfte - framförda uppfattningen, att "public policy is the major dependent variable which political science seeks to explain", blir en korrekt verklighetsbeskrivning.²⁾

1) Birgersson, 1975, s 73 och 82.

2) Dawson-Robinsson, 1963, s 266.

Bidragen till politisk outputanalys förefaller i hög grad ha kommit som en följd av en perspektivförskjutning inom ett sedan 50-talet - också speciellt i USA - väletablerat forskningsfält inom statskunskapen, nämligen s k "Community Studies". Tillspetsat kan omorienteringen sägas ha inneburit att man vid studier av denna typ lagt mindre tonvikt på frågan "Who Governs?" (titel på Robert Dahls bekanta bok från 1961) och i stället mer intresserat sig för frågan om vad det gör för skillnad vem som styr. "The most marked innovation in the study of state and local politics has been the investigation of the relationship of policy outputs to social, economic and political variables /.../.¹⁾

De anförda undersökningarna har avkastat resultat av visst principiellt intresse även utanför det område, till vilka de vanligen substantiellt är anknutna, dvs de amerikanska delstaterna (ibland även "local communities" inom dessa). Bl a tillbakavisar flera undersökningar "the hypothesis that party competition is related to the level of governmental activity"²⁾ "Inter-party competition does not play as influential a role in determining the nature and scope of welfare policies as earlier studies suggested. The level of public social welfare programs in the American states seems to be more a function of socio-economic factors, especially per capita income".³⁾ I en omfattande undersökning av Dye dras slutsatsen att "economic development variables (industrialization, urbanization, income, education) are more influential than political system characteristics in shaping public policy in the states. /.../ It makes little difference whether a state is dominated by Republicans or Democrats or whether there is a high or a low level of electoral participation".⁴⁾

En liknande empirisk undersökning av 44 kommuner i England och Wales under åren 1958-1968 förefaller däremot att ge annorlunda resultat vad gäller den politiska faktorns effekt på det

1) Jacob-Lipsky, 1968, s 211. För undersökningar av detta slag, se not 1 sid 122 samt för en översikt Damgaard 1972; jmf Johansson-Jerneck-Lundell 1976. En kritisk diskussion av genren ges i Munns 1975.

2) Jacob-Lipsky, 1968, s 223.

3) Dawson-Robertson, 1963, s 289.

4) Dye, 1966.

kommunala serviceutbudets omfattning. Resultaten är däremot i samklang med de som refererats ovan från Svenning och Birgersson: "the presence of greater Labour representation on councils is associated in such areas as housing, education, and local health with higher levels and in the case of the police service with lower levels of expenditure".¹⁾

Det kan diskuteras i vad mån motsvarande typ av resultat hålls för sanna applicerade på svensk kommunalpolitik. Att döma av inläggen i de då och då uppblossande debatterna på temata av typen kommunal demokrati och kommunal parlamentarism, tycks det emellertid vara klart att inte så få - speciellt bland kommunalpolitikerna själva - vill tona ner det politiska momentet i den kommunala verksamheten och i stället framhålla att de kommunala frågorna löses och bör lösas utifrån "praktiska" och inte "politiska" utgångspunkter; i samförstånd utifrån kommunens speciella problem och resurs-situation och inte utifrån ideologiskt färgade principuppfattningar.²⁾ En enkätundersökning av landstingsledamöternas inställning till frågan om "politik eller förvaltning" har visat att oavsett på vilken nivå i landstingskommunen de befinner sig, karaktäriseras ledamöterna i sin inställning till landstingsarbetet av en strävan efter att betona det rent sakliga inslaget.³⁾ Verklighetsföreställningarna om och värderingarna av det politiska momentet och dess betydelse för den kommunala verksamheten går vanligen hand i hand och är dessutom med avseende på sin innebörd paradoxalt nog ofta kopplade just till vederbörande politiska grundsyn. "Socialdemokrater, som yttrar sig i frågan (dvs angående graden av politisering) har merendels ansett, att politiska värderingar och ställningstaganden spelar stor roll även i kommunerna och att de bör göra det. I inläggen från borgerligt håll betonas i stället ofta de kommunala frågornas 'praktiska' karaktär och önskvärdheten av att de avgöres i samförstånd utan 'poli-

1) Alt, 1971, s 49.

2) För en sammanställning av debattinlägg, se Jönsson, 1970. Den anförda uppfattningen är inte specifik för Sverige utan har och har haft förespråkare lite varstans, se t ex White, 1965, s 213-216.

3) Nilsson, 1970, s 270.

tisering'.¹⁾ Den citerade "debattsammanfattningen" får stöd i enkätundersökningen med landstingsledamöterna: de socialistiska ledamöterna framhåller det politiska inslaget i verksamheten i något större utsträckning än vad de borgerliga ledamöterna gör.²⁾

5.5 Analys av serviceutbudets variation

I tabell 5.5 ges en inledande information om sambandsmönstret mellan å ena sidan landstingskommunernas socio-ekonomiska och politiska egenskaper och å andra sidan serviceutbudets omfattning enligt olika mått. Det framgår här att ingen av de studerade socio-ekonomiska variablerna var för sig kan sägas ge något mera markerat och entydigt utslag, när de korreleras med olika per capita-angivna serviceindikatorer. Bl a kan observeras att variationen i serviceutbud inte är avhängig av variationen i folkmängd. Rangkorrelationerna utpekar inte heller resursvariabeln skattekraft som någon avgörande faktor. Vissa positiva samband framkommer, men de tenderar närmast - liksom vad gäller flera övriga variabler - att vara svagare 1972 än 1967. Korrelationerna med den politiska variabeln är nästan genomgående positiva. Tendensen förtjänar uppmärksamhet även fastän flera av koefficienterna inte har särskilt höga värden. Det samband som rangkorrelationerna utpekar gäller serviceutbudets relation till andelen socialistiska mandat i landstinget. Den i första hand intressanta hypotesen i detta sammanhang gäller serviceutbudets eventuella samband med majoritetsförhållandet som sådant. Ett utslag visavi denna hypotes ställer självfallet lägre krav på datas beteende, än vad som är fallet med den "starkare" hypotesen om samband mellan servicenivån och andel mandat för visst politiskt block.

En analys efter kommutypsmatrisen ger däremot möjlighet till studier av serviceutbudets omfattning vid olika majoritetsförhållanden samtidigt som ett flertal socio-ekonomiska variabler är "konstanthållna". Och omvänt: summaeffekten av sistnämnda faktorer kan studeras vid såväl borgerligt som socialistiskt majoritetsläge. Resultatet framgår av tabell 5.6 med sammanfattningar i tabellerna 5.7-9 och figur 5.5.

1) Fiskesjö, 1970, s 285.

2) Nilsson, 1970, s 271.

... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

TABELL 5.5 Rangkorrelationer mellan landstingskommunernas socio-ekonomiska/politiska egenskaper och serviceutbudets omfattning enligt olika mått.
Vänstra siffran i resp kolumn avser samband 1967, högra siffran 1972.

Servicemått	folkmängd	urb.-grad	% jord- o skogsbr.	% äldre	skatteunderlag	skattekraft	% (vpk)- mandat
Totala utgifter per inv	.14 -.04	.20 .15	-.06 .00	-.34 -.17	.24 .23	.37 .11	.41 .34
Nettokostnader per inv	-.38	-.42	.53	.20	-.15	-.41	.19
Antal landstingsanställda per 1000 inv	-.12 -.16	.09 .08	-.08 -.10	-.07 -.15	-.05 .14	.22 .17	.42 .18
Antal läkartjänster per 1000 inv	.15 .10	.22 .20	-.11 -.07	-.34 -.32	.20 .30	.46 .30	.47 .21
Antal läkartjänster inom långtidssjukvården per 10 000 inv 70 år och äldre	-.01	.26	-.09	-.37	.09	.31	.37
Hälsö- och sjukvårdsutgifter per inv	.21 .20	.23 -.04	-.11 -.15	-.39 -.10	.32 .41	.29 .12	.42 .30
Antal vårdplatser inom slutna kroppssjukvård per 100 000 inv	-.15 -.09	-.15 .22	.14 -.12	-.04 -.16	-.12 .11	.06 .16	.22 .33
Antal platser inom långtidsvården per 100 inv 70 år och äldre	-.03	.28	-.37	-.31	.09	.27	.26
Antal läkarstationer per 100 000 inv	-.18	-.42	.55	.35	-.20	-.61	-.11
Utgifter för undervisn o bildn verksamhet per inv	-.21 .16	-.25 -.08	.16 .27	.17 .12	-.16 .26	-.24 -.25	.29 .19
Utgifter för social verksamhet per inv	-.06 -.28	.39 -.02	-.37 -.06	-.37 -.19	.02 -.21	.34 .08	.27 .08
Utgifter inom sektorn näringar, kommunikationer m m per inv	.06 -.36	.40 -.03	-.19 .04	-.33 -.10	.09 -.10	.19 -.14	.16 .38
Utgifter för nybyggnads- och anläggningsverksamhet per inv	.32 .13	.43 -.08	-.29 .27	-.51 -.02	.42 .20	.58 .00	.10 .04

Anm.

- angående måttillfällena: huvudsakliga måttillfällen är här liksom i övriga kapitel åren 1967 resp 1972. Av datainsamlings tekniska skäl har i vissa fall använts data avseende 1966 resp 1971. För fyra servicemått studerade 1972 saknas motsvarande data för tidigare år i tillgänglig statistik
- angående kommunindelningen i följande tabell 5.6: vid analysen av servicemåtten för 1966/67 har indelningen av kommunerna efter den politiska variabeln gjorts med hänsyn till majoritetsförhållandena under mandatperioden 1963-1966, vilket i förhållande till indelningen enligt tabell 2.4 innebär att kommunerna B, C, Hs och AC ingår bland kommunerna med socialistisk majoritet;
- angående serviceindikatorerna: genomgående användes måttet läkartäthet i betydelsen antal läkartjänster per 1000 inv. Vakansproblem m m motiverar i och för sig att man även utgår från det faktiska antalet läkare. Dubbelredovisning är dock inte befogad eftersom rangkorrelationen är så hög som 0,90 mellan antal läkare och antal läkartjänster;
- angående beräkningarna i tabell 5.6: vid beräkning av kommutativvärden användes genomgående medianvärden i stället för medelvärden. Förfarandet minskar risken för att extremvärden skall förrycka resultaten

TABELL 5.6 Landstingskommunalt serviceutbud enligt olika mått.
Medianvärden i olika kommuntyper 1967 och 1972.

	Små/skatte- kraftssvaga kommuner		Stora/skatte- kraftsstarka kommuner	
	1967	1972	1967	1972
BORGERLIG MAJORITET				
1 totala utgifter kr per inv	571	2017	591	1875
därav för (nettodriftskostn 1972):				
2 sjukhusansluten hälso- och sjukvård	468	911	498	986
3 vård utanför sjukhus (ingår i 2 1967)		163		184
4 undervisning	57	46	52	35
5 därav anslag till folkbildningsverksamhet	2,1	3,5	2,4	5,0
6 social verksamhet	12	30	13	23
7 därav anslag till arbetsträningsverkstäder	2,1	6,2	2,8	3,7
8 näringar, kommunikationer m m	3	4	3	4
9 därav anslag till företagarföreningar och näringsråd	0,8	1,3	0,3	0,6
10 antal landstingsanställda per 1000 inv	13,2	20,3	15,4	21,1
11 antal läkartjänster per 1000 inv	0,55	0,87	0,50	0,90
12 antal vårdplatser inom slutenvård per 1000 inv	7,9	16,3	8,6	15,6
13 antal platser inom långtidsvården per 100 inv 70 år och äldre	2,9	4,0	3,5	4,5
14 antal läkartjänster inom långtidsvården per 10 000 inv 70 år o äldre		3,9		4,5
15 antal läkarstationer per 100 000 inv		12		12
16 utgifter kr per inv för nybyggnads- och anläggningsverksamhet	69	169	71	110
17 totala nettokostnader kr per inv		954		837
SOCIALISTISK MAJORITET				
1 totala utgifter kr per inv	592	2041	698	2238
därav för (nettodriftskostn 1972):				
2 sjukhusansluten hälso- och sjukvård	488	912	535	1000
3 vård utanför sjukhus (ingår i 2 1967)		209		168
4 undervisning	60	60	66	46
5 därav anslag till folkbildningsverksamhet	1,9	4,0	2,5	5,5
6 social verksamhet	14	28	16	28
7 därav anslag till arbetsträningsverkstäder	1,9	4,1	2,9	4,4
8 näringar, kommunikationer m m	3	11	4	9
9 därav anslag till företagarföreningar och näringsråd	1,0	1,4	1,8	1,1
10 antal landstingsanställda per 1000 inv	16,9	22,5	16,3	23,4
11 antal läkartjänster per 1000 inv	0,59	0,95	0,66	1,01
12 antal vårdplatser inom slutenvård per 1000 inv	9,3	17,5	9,3	18,4
13 antal platser inom långtidsvården per 100 inv 70 år och äldre	2,5	4,0	3,2	4,4
14 antal läkartjänster inom långtidsvården per 10 000 inv 70 år o äldre		4,1		5,6
15 antal läkarstationer per 100 000 inv		12		10
16 utgifter kr per inv för nybyggnads- och anläggningsverksamhet	70	114	85	197
17 totala nettokostnader kr per inv		983		933

TABELL 5.7 Utvärdering av hypotesen att serviceutbudet är större i stora/skattekraftsstarka landstingskommuner än i små/skattekraftssvaga.

Skiltnad i procent mellan medianvärdena för resp servicemått i små/skattekraftssvaga och i stora/skattekraftsstarka landstingskommuner

Servicemått nr	vid borgerlig majoritet		vid socialistisk majoritet	
	1967	1972	1967	1972
1	+ 4	- 7	+ 18	+ 10
2	+ 6	+ 8	+ 10	+ 10
3	....	+ 13	....	- 20
4	- 9	- 24	+ 10	- 23
5	+ 14	+ 43	+ 32	+ 38
6	+ 8	- 23	+ 14	0
7	+ 33	- 40	+ 53	+ 7
8	0	0	+ 33	- 18
9	- 62	- 54	+ 80	- 21
10	+ 17	+ 4	- 4	+ 4
11	- 9	+ 3	+ 12	+ 6
12	+ 9	- 4	0	+ 5
13	+ 21	+ 13	+ 28	+ 10
14	....	+ 15	....	+ 37
15	....	0	....	+ 17
16	+ 3	- 35	+ 21	+ 73
17	....	- 12	....	- 5
Antal jämförelser med				
positiv differens				
	9	7	11	11
Totalt antal jämförelser				
	13	17	13	17

Sammanfattning: Hypotesen får stöd, men stödet är inte markant; 63 % av samtliga 60 jämförelser talar för hypotesen, 37 % mot.

Stödet är

- koncentrerat till 1967 (77 % av jämförelserna talar då för hypotesen; 1972 är skillnaden obetydlig, 53 % av jämförelserna för, 47 % mot hypotesen).
- koncentrerat till landsting med socialistisk majoritet (73 % av jämförelserna talar där för hypotesen; vid borgerlig majoritet är stödet obetydligt, 53 % för hypotesen).
- koncentrerat till icke-monetära mått, dvs nr 10-15 (75 % av jämförelserna med dessa mått talar för hypotesen; av jämförelserna med monetära mått talar 58 % för hypotesen).
- befintligt vid 6 av 8 jämförelser med de två "summamåtten" på landstingskommunalt serviceutbud, dvs totala utgifter per inv resp antal landstingsanställda per 1000 inv (som tidigare framgått i tabell 5.4 korrelerar dessa variabler systematiskt med övriga servicemått).

TABELL 5.8 Utvärdering av hypotesen att serviceutbudet är större vid socialistisk än vid borgerlig majoritet

Skilnad i procent mellan medianvärdena för resp servicemått i landsting med borgerlig majoritet och i landsting med socialistisk majoritet

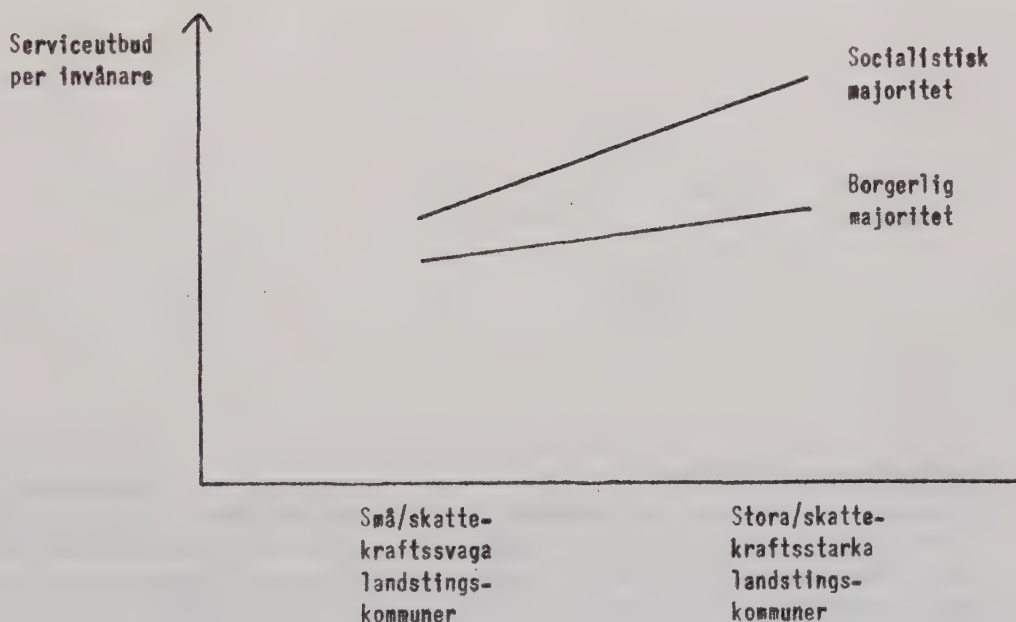
Servicemått nr	i små/skattekraftssvaga landstingskommuner		i stora/skattekraftsstarka landstingskommuner	
	1967	1972	1967	1972
1	+ 4	+ 1	+ 18	+ 19
2	+ 4	0	+ 7	+ 1
3	....	+ 28	....	- 9
4	+ 5	+ 30	+ 27	+ 31
5	- 10	+ 14	+ 4	+ 10
6	+ 17	- 7	+ 23	+ 22
7	- 10	- 34	+ 4	+ 19
8	0	+ 175	+ 33	+ 125
9	+ 25	+ 8	+ 500	+ 83
10	+ 28	+ 11	+ 6	+ 11
11	+ 7	+ 9	+ 32	+ 12
12	+ 18	+ 7	+ 8	+ 18
13	- 14	0	- 9	- 2
14	....	+ 5	....	+ 24
15	....	0	....	- 17
16	+ 1	- 33	+ 20	+ 79
17	....	+ 3	....	+ 11
Antal jämförelser med positiv differens				
Totalt antal jämförelser				
Totalt antal jämförelser				

Sammanfattning: Hypotesen får starkt stöd; 77 % av samtliga 60 jämförelser talar för hypotesen, 23 % mot.

Stödet är

- inte koncentrerat till viss tidpunkt (81 % för hypotesen 1967, 74 % 1972)
- något koncentrerat till jämförelsevis bättre resurssituationer (87 % för hypotesen i stora/skattekraftsstarka kommuner, 67 % för i små/skattekraftssvaga kommuner).
- inte koncentrerat till viss typ av mått (70 % stöd vid jämförelser med icke-monetära mått, 80 % med monetära mått).
- befintligt vid samtliga 8 jämförelser med "summamåtten" totala utgifter per inv resp antal landstingsanställda per 1000 inv.

Sammanfattningarna under punkt b) i anslutning till tabellerna 5.7 och 5.8 ger tillsammans en ytterligare väsentlig information om det studerade sambandsmönstret. Den ekonomiska resurs-situationen resp majoritetsförhållandet ger var för sig effekt på serviceutbudets omfattning, men nämnda faktorer tenderar dessutom att förstärka varandras effekter på ett systematiskt sätt. I ungefär hälften av de sammanlagt 30 fall som kan studeras i tabell 5.6 (13 servicemått 1967 resp 17 för 1972) framkommer en systematisk samverkansseffekt innebärande att resurssituationens effekt på serviceutbudets omfattning är störst vid socialistisk majoritet, samtidigt som den politiska faktorns effekt på serviceutbudet är störst i kommuner med jämförelsevis bättre resurssituation. En principell illustration till resultatet ges i figur 5.5.



Figur 5.5 Principillustration över sambanden mellan serviceutbud, resurssituation och politiskt majoritetsförhållande.

Förekomsten av interaktionseffekt i det erhållna resultatet enligt tabell 5.6 gör det inte meningsfullt att inbördes fördela resursfaktorns och den politiska faktorns sammantagna effekt på serviceindikatorerna.¹⁾ I tabell 5.9 redovisas i stället total-effektens storlek mätt som den procentuella skillnaden i genomsnittligt serviceutbud vid en jämförelse mellan å ena sidan stora/skattekraftsstarka kommuner med socialistisk majoritet och å andra sidan små/skattekraftssvaga kommuner med borgerlig majoritet. Som framgår av tabellen ligger medianvärdet för flertalet serviceindikatorer ca 15-25 % högre i den förstnämnda kommundypen jämfört med den sistnämnda. Skillnaden tenderar att vara något större och mer systematisk 1967 än 1972. De i samband med landstingsverksamhet ofta omnämnda "tilltagande finansieringssvårigheterna" kan möjligen vara en anledning till dämpningen.²⁾

1) Observera att fenomenet interaktion inte får förväxlas med korrelation. Två variabler kan mycket väl samvariera utan att för den skull samverka (interagera) i sina effekter på en tredje variabel. Korrelation säger ingenting om interaktion och vice versa. Då två variabler (X_1 och X_2) samverkar i sina effekter på en tredje variabel (Y) är det inte meningsfullt att tala om X_1 :s resp X_2 :s relativa effekt på Y ; detta eftersom totaleffekten är en summa av tre komponenter, dvs X_1 -effekten plus X_2 -effekten plus X_1X_2 -effekten (samverkanseffekten). Om däremot X_1 och X_2 har av varandra oberoende effekter på Y , kan deras sammantagna effekt (exempelvis satt till 100 %) fördelas relativt på X_1 resp X_2 .

2) Jmf ovan s 122-123 och figur 5.2.

TABELL 5.9 Resurssituationens och det politiska majoritetsförhållandets sammantagna effekt på serviceutbudet enligt olika mått.

Skiltnad i procent mellan medianvärdena för resp servicemått vid jämförelser mellan små/skattekraftssvaga kommuner med borgerlig majoritet och stora/skattekraftsstarka kommuner med socialistisk majoritet.

Servicemått	1967	1972
1 totala utgifter kr per inv	+ 22	+ 11
därav för (nettodriftskostn 1972):		
2 sjukhusansluten hälso- och sjukvård	+ 14	+ 10
3 vård utanför sjukhus	....	+ 3
4 undervisning	+ 16	0
5 därav anslag till folkbildningsverksamhet	+ 19	+ 57
6 social verksamhet	+ 33	- 7
7 därav anslag till arbetsträningsverkstäder	+ 38	- 29
8 näringar, kommunikationer m m	+ 33	+ 125
9 därav anslag till företagarföreningar och näringsråd	+ 125	- 15
10 antal landstingsanställda per 1000 inv	+ 24	+ 15
11 antal läkartjänster per 1000 inv	+ 20	+ 16
12 antal vårdplatser inom slutenvård per 1000 inv	+ 18	+ 13
13 antal platser inom långtidsvården per 100 inv 70 år och äldre	+ 10	+ 10
14 antal läkartjänster inom långtidsvården per 10 000 70 år o äldre		+ 44
15 antal läkarstationer per 100 000 inv	....	- 17
16 utgifter kr per inv för nybyggnads- och anläggningsverksamhet	+ 23	+ 17
17 totala nettokostnader	....	- 2

5.6 Invändningar

Analysen i föregående avsnitt påkallar kontroll i flera avseenden. Följande fem förhållanden kan var för sig antas vara potentiella störningsfaktorer om än i varierande utsträckning bl a beroende på vilken typ av servicemått som analysen avser:

- 1 De socio-ekonomiska kommunegenskapernas förändringsgrad är inte densamma i alla kommuntyper. I vart fall gäller detta förändringen i folkmängd, där det tidigare framgått (s 32) att de stora, starkt urbaniserade och skattekraftsstarka landstingskommunerna nästan genomgående uppvisar starkare befolkningstillväxt än de små, mindre starkt urbaniserade och skattekraftssvaga kommunerna. Möjligen skulle det då kunna vara skillnaden i befolkningstillväxt som utgör den reella eller kompletterande förklaringen till framkomna skillnader i serviceutbud mellan små/skattekraftssvaga och stora/skattekraftsstarka kommuner.
- 2 Förekomsten av interlandstingskommunalt samarbete, dvs främst den s k regionsjukvården (vilken innebär att vissa kommuner är regionsjukvårdscentra) kan tänkas vara en mellanliggande variabel, vars snedfördelning i kommunmatrisen kan skapa det konstaterade sambandet mellan serviceutbud och resurssituation/majoritetsförhållande.
- 3 Serviceanalysen efter kommuntyp kan vara störd av att staten ekonomiskt "ansvarar" för en varierande stor andel av de olika landstingskommunernas serviceprestationer. Dels sker detta genom skatteutjämningsbidrag vid svag skattekraft, dels också genom statsbidrag knutna till särskilda verksamhetsområden. De förstnämnda bidragen utjämnar måhända i olika grad den totala resursnivån i olika kommuntyper. För de speciella statsbidragens del är det möjligt att beslutsfattarna i olika kommuntyper på ett olikartat sätt är benägna att utnyttja denna möjlighet till finansiering av serviceutbud.
- 4 Vissa landstingskommuner har högre produktionskostnad än andra för samma serviceproduktion. En eventuell snedfördel-

ning av dessa kommuner i kommundatamatrizen stör analysen av serviceutbudet vid utnyttjande av monetära servicemått.

- 5 Den politiska stabiliteten i Sverige är visserligen påfallande även på den regionala nivån - flertalet landsting har haft oförändrat majoritetsförhållande sedan decennier tillbaka (se tabell 2.8). Vissa majoritetsskiftet har dock skett. Den eventuella effekten härav har inte beaktats i den redovisade serviceanalysen, vilken grundas på en indelning av samtliga kommuner utan explicit hänsynstagande till något krav på en mer långsiktig konstanthållning av den politiska variabeln.

I följande avsnitt skall vi så långt möjligt genom olika typer av kontrollanalyser undersöka bärkraften i de ovannämnda invändningarna. Invändningarna analyseras till en del var för sig, men sammanfattningsvis även på en och samma gång, vilket naturligtvis - inom ramen för det empiriskt genomförbara - innebär en effektivare typ av kontroll av tidigare resultat.

5.7 Kontrollanalyser

Invändning 1 angående den socio-ekonomiska strukturens varierande grad av förändring: En kompletterande undersökning av sambanden mellan serviceutbud per inv och grad av förändring i folkmängd, urbaniseringsgrad resp skattekraft ger som synes i tabell 5.10 ingen kompletterande eller alternativ förklaring till servicevariationen.¹⁾

1) Jmf skatteutjämningsrevisionens primärkommunala serviceundersökning (vilken dock ej inkluderar analys av politiska variabler): "Något direkt samband mellan utvecklingsgraden och nivån på den kommunala servicen går ej att påvisa. På flera områden ligger kommunerna med den starkaste avfolkningen väl framme. /.../ Det bör också tilläggas, att den service som finns i avfolkningskommunerna på grund av den krympande befolkningen disponeras av allt färre invånare, vilket givetvis avspeglas i de angivna värdena på serviceutbudet" (SOU 1972:44, s 109).

Tabell 5.10 Rangkorrelationer mellan serviceutbud per inv och graden av förändring av folkmängd, urbaniseringsgrad och skattekraft

	Ökning av folkmängd		Ökning av urb.grad		Ökning av 1) skattekraft	
	1950- 1967	1967- 1972	1950- 1965	1965- 1970	1950- 1967	1967- 1972
Servicemått 1967 resp 1972						
Totalutgifter per inv	.02	-.20	-.11	.17	-.21	-.33
Antal landstingsan- ställda per 1000 inv	-.09	.06	.10	-.04	-.12	-.14
Antal läkartjänster per 1000 inv	.26	-.08	.17	.00	-.05	-.14
Antal vårdplatser inom sluten vård per 1000 inv	-.22	-.14	.01	-.02	-.22	-.01

1) Måttet är av begränsat värde på grund av förändringar i de s k ortsavdragsreglerna, vilka påverkar beräkning av skatteunderlag.

Analysen på denna punkt kan däremot föranleda ytterligare studier bakåt i tiden av serviceutbudets variation. Data har endast i begränsad utsträckning detaljstuderats, men som ett sannolikt representativt exempel kan anföras att serviceutbudet mätt med måttet totala landstingskommunala utgifter per inv ger en i tiden förvånansvärt stabil rangordning av landstingskommunerna under en tidsrymd då den landstingskommunala verksamheten enligt nämnda mått i genomsnitt mer än tiodubblats: $r_s = 0,72$ mellan totalutgifter per inv 1950 och 1966, $r_s = 0,54$ mellan 1950 och 1972.¹⁾ Låter sig då också den 1950 existerande variationen i serviceutbud till en del systematiskt förklaras utifrån kommunernas dåvarande skillnader i ekonomisk och politisk struktur. Tabell 5.11 illustrerar det jakande svaret.

1) Jmf den klassiska referensen Lindblom 1959 och övrig litteratur (bl a Dye 1972) som diskuterar politikens s k inkrementalistiska natur, här alltså antydd även under ett skede av stark allmän expansion.

Tabell 5.11 Totalutgifter per inv 1950. Medianvärden i olika kommuntyper.

	Svag skatte- kraft (< md)	Stark skatte- kraft (> md)	
Borgerlig majoritet	69 (N=9)	73 (N=3)	+4
Socialistisk majoritet	83 (N=3)	86 (N=10)	+3
	+14	+13	

Frånvaron 1950 av den interaktionseffekt som ofta kommer till synes i data från 1967 och 1972 kan möjligen - med reservation för det bräckliga dataunderlaget - tolkas så att en snabbt expanderande verksamhet gjort de politiska preferensernas genomslagskraft mer beroende av den ekonomiska resurs-situationen än vad som tidigare var fallet.¹⁾

Invändning 2 angående regionsjukvården: Regionsjukhus finns i kommunerna (AB), C, E, M, O, T och AC. Fyra av dessa (C, E, M och T) tillhör kommuntypen stora/skattekraftsstarka kommuner med socialistisk majoritet. Även om detta förhållande i sin tur inte är slumpmässigt betingat (utan sannolikt just en effekt av storlek, urbaniseringsgrad och ekonomisk resurs-situation i kombination med geografiskt läge), innebär det trots allt, att det konstaterade större servicetubudet i nämnda kommuntyp, till en del skulle kunna tolkas som en följd effekt av tidigare genomförd lokalisering av regionsjuk-vårdscentra.

En förnyad analys enligt tabellserien 5.6-9 med exkludering av de kommuner som är regionsjukvårdscentra, visar dock att det tidigare mönstret på det hela taget återkommer, i några avseenden försvagat, i andra förstärkt. Tabell 5.12 exemplifierar.

¹⁾ Frånvaron av interaktionseffekt gör det principiellt meningsfullt att tala om de oberoende variabelernas relativa effekter. Av totaleffekten i tabell 5.11 $(86-69)=17$ kr per inv kan ca $3/4$ tillskrivas den politiska variabeln och resterande fjärdedel den ekonomiska variabeln.

Tabell 5.12 Utgifter per inv för hälso- och sjukvård.
Medianvärden i olika kommuntyper efter exkludering
av kommuner med regionssjukhus. (Avser 1972 netto-
driftskostnader för sjukhusansluten hälso- och
sjukvård).

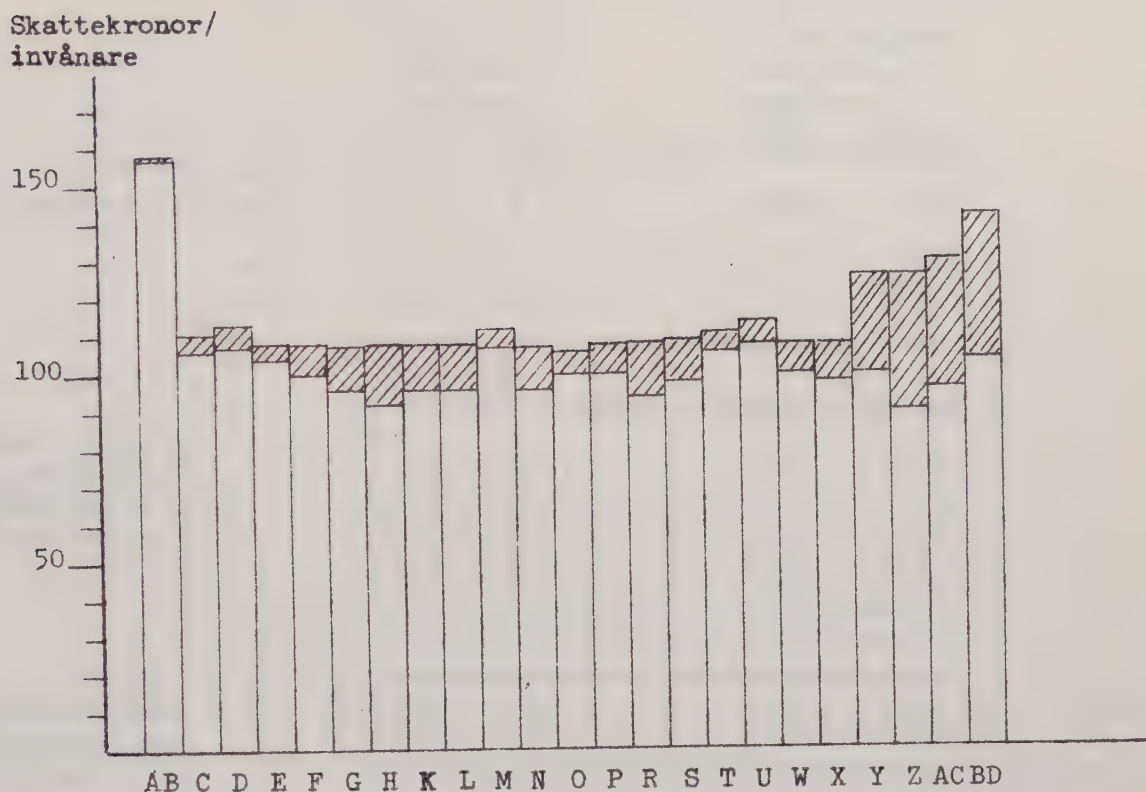
	Små/skatte- kraftssvaga kommuner		Stora/skatte- kraftsstarka kommuner			
	1966	1972	1966	1972		
Borgerlig majoritet	468	789	498	974	+30	+185
Socialistisk majoritet	479	912	542	986	+63	+74
	+11	+123	+44	+12		

Invändning 3 angående resursnivåutjämnande statligt ekonomiskt stöd till landstingskommunerna: Figur 5.6 illustrerar kommunernas skattekraft före och efter skatteutjämningsbidrag. Bidragen har som framgår en mycket klart utjämnande effekt på resursnivån. Det framgår även att skatteutjämningsbidragen inte enbart syftar att vara utjämningsbidrag; i bidragen ligger i praktiken också ett kostnadsutjämningsbidrag vilket staplarna för norrlandskommunerna kan anses indikera (jmf invändning 4 ovan).

1. The first part of the report
 2. The second part of the report
 3. The third part of the report
 4. The fourth part of the report

	1971	1972	1973	1974
1971-1972	100	100	100	100
1972-1973	100	100	100	100
1973-1974	100	100	100	100

The first part of the report
 The second part of the report
 The third part of the report
 The fourth part of the report
 The fifth part of the report
 The sixth part of the report
 The seventh part of the report
 The eighth part of the report
 The ninth part of the report
 The tenth part of the report



Figur 5.6 Skattekrönor per invånare i de 23 landstingskommunerna (ofylld stapel). Skatteutjämningsbidrag per invånare (fylld stapel). Avser 1972 års förhållanden.

Källa: Demokrati och förvaltning, s 95 (Svenska landstingsförbundet 1974).

Figuren ger bakgrunden till att den landstingskommunala utdebiteringen - vid existerande variation i kommunernas egen skattekraft - kan vara en variabel med ett sedan länge krympande och numera ganska ringa variationsområde. Tabell 5.13 informerar om utdebiteringsnivån i olika kommuntyper samt om de totala statliga bidragens storlek per inv resp andel av de totala landstingsutgifterna per inv. Sistnämnda andel är genomgående några procentenheter högre i de mindre kommunerna. Sist i tabellen påvisas att det tidigare konstaterade serviceutbudsmönstret i kommunmatrisen närmast undergår en skärpning då serviceutbudet mäts exklusive den statligt finansierade delen.

Tabell 5.13 Landstingskommunal utdebitering, statligt ekonomiskt stöd samt landstingens "självständiga" serviceutbud i olika typer av kommuner. Medianvärden 1966 och 1972.

		små/skatte- kraftssvaga kommuner		stora/skatte- kraftsstarka kommuner			
		1966	1972	1966	1972		
a) Utdebitering kr per skattekrona	borg maj	6:78	9:45	6:67	9:10		
	soc maj	6:80	9:50	6:80	9:20		
b) Av staten till- skjutet skatteut- jämningsbidrag i kr per skattekrona		1:07	1:13	0:65	0:69		
		1:42	1:09	0:48	0:40		
c) Totalt statsbidrag (inkl skatteutjäm- ningsbidrag) i kr per inv		92	399	67	282		
		104	414	68	315		
d) Totalt statsbidrag (inkl skatteutjäm- ningsbidrag) i procent av landstingets total- utgifter per inv		16	20	11	15		
		18	20	10	14		
e) Landstingskommunalt "självständigt" ser- viceutbud mätt som total- utgifter per inv exkl den del av dessa som finansieras med hjälp av statsbidrag/skatte- utjämningsbidrag.		479	1592	521	1595	+42	+3
		492	1606	566	1814	+74	+208
		+13	+14	+45	+219		

Det statliga ekonomiska stödet till landstingskommunerna verkar således dämpande på resursfaktorns och den politiska faktorns betydelse för serviceutbudets omfattning.

Invändning 4 angående olika produktionskostnader för samma serviceproduktion: Problemet har tidigare berörts vid diskussionen om servicemätning.¹⁾ Skillnader i produktionskostnader uppkommer i första hand till följd av en speciell bebyggelsestruktur och speciellt geografiskt läge och blir därmed främst ett problem som berör landstingskommunerna i norra Sverige.²⁾ Problemet - betraktat som en störningsfaktor i den tidigare serviceanalysen - kan således antas bli tillfredsställande neutraliserat om dessa kommuner (Y, Z, AC och BD) uteslutes från analysen. Vid en förnyad analys bör då enligt invändning 3 ovan, hänsyn samtidigt tas till kommunernas resurssituation efter inkludering av skatteutjämningsbidraget. Därtill har vi kvar att beakta invändning 5 angående en eventuell störningseffekt orsakad av ändrade majoritetsförhållanden.

Tabell 5.14 visar resultat av en samtidig indelning av landstingskommunerna efter total resurssituation (dvs kommunens egen skattekraft plus skatteutjämningsbidrag) och politiskt majoritetsförhållande efter exkludering av kommuner som

- a) är regionsjukvårdscentra,
- b) har avvikande produktionskostnader för serviceutbud (dvs de fyra nordligaste landstingskommunerna) eller
- c) någon gång efter 1958 skiftat majoritet.

1) Se ovan s 122f.

2) Produktivitetsskillnader betraktas således som en speciell och inte en generell förklaring till serviceutbudsvariation. Ett stöd för det berättigade i detta synsätt fås vid en studie av mått av typen totala landstingskommunala utgifter per landstingsanställd (dvs ett monetärt servicemått i relation till ett icke-monetärt mått). Det nämnda måttet är visserligen ett onyanserat produktivitetmått, men bedömningsvis ändå av visst informationsvärde. Korreleras detta mått med olika tänkbara produktivitetspåverkande variabler som t ex landstingskommunens yttorlek, folkmängd, urbaniseringsgrad eller med det totala antalet landstingsanställda (skaleffekten) framkommer inte i något fall någon sambands-tendens varken 1967 eller 1972.

Tabell 5.14 Gruppering av tretton landstingskommuner för kontrollanalys av serviceutbudsvariation.

	Svag total skattekraft ($\leq$ md)	Stark total skattekraft ($>$ md)
Stabil borgerlig majoritet	F, G, L, N O, P, R	
Stabil socialistisk majoritet	K, S W, X	D, U

Indelningen beaktar simultant samtliga ovan diskuterade potentiella störningsfaktorer med undantag för den första, som man kan bortse ifrån enligt resultat i tabell 5.10. Utrensningen av störande element har dock - som alltid - sitt pris. En cell i matrisen blir tom och i en annan hamnar endast två kommuner, ett förhållande som reducerar jämförelsemöjligheterna. Den politiska variabelns effekt kan således endast studeras för kommuner med skattekraft under genomsnittet och resursfaktorns effekt kan endast studeras för kommuner med socialistisk majoritet. Två omständigheter talar dock för att den sistnämnda jämförelsen inte är meningsfull att göra. För det första finns det som framgår av tabell 5.14 endast två kommuner i den ena jämförelsecellen, för det andra är dessa kommuners överlägsenhet i skattekraft ganska blygsam, vilket kan avläsas i figur 5.6. Återstår således möjligheten att jämföra serviceutbudets omfattning i sju kommuner med stabil borgerlig majoritet med motsvarande serviceutbud i fyra kommuner med stabil socialistisk majoritet. Denna jämförelsemöjlighet bör utnyttjas eftersom den kan anses bygga på ett acceptabelt antal kommuner, vars resurs-situation efter inräkning av skatteutjämningsbidraget för övrigt inte endast är likartad utan i det närmaste identisk enligt vad som kan avläsas i figur 5.6. Jämförelsen störs som framgått inte heller av norrlandsproblem, regionsjukvårdseffekter eller av effekter av politisk instabilitet. Resultatet av jämförelsen redovisas i tabell 5.15.

TABELL 5.15 Serviceutbud och politiskt majoritetsförhållande i elva landstingskommuner med samma skattekraft inkl skatteutjämningsbidraget.

Procentuell förändring av medianvärdet för olika servicemått vid jämförelse mellan sju kommuner med stabil borgerlig majoritet och fyra kommuner med stabil socialistisk majoritet.

Servicemått	1967	1972
1 totala utgifter kr per inv	0	4
därav för (nettodriftskostn 1972):		
2 sjukhusansluten hälso- och sjukvård	- 3	+ 3
3 vård utanför sjukhus	....	+ 7
4 undervisning	+ 2	+ 37
5 därav anslag till folkbildningsverksamhet	+ 5	+ 33
6 social verksamhet	0	- 4
7 därav anslag till arbetsträningsverkstäder	+ 20	+ 21
8 näringar, kommunikationer m m	+ 111	+ 111
9 därav anslag till företagareföreningar och näringsråd	+ 60	+ 57
10 antal landstingsanställda per 1000 inv	+ 3	+ 6
11 antal läkartjänster per 1000 inv	+ 12	+ 1
12 antal vårdplatser inom slutenvård per 1000 inv	+ 4	+ 12
13 antal platser inom långtidsvården per 100 inv 70 år o äldre	+ 31	+ 31
14 antal läkartjänster inom långtidsvården per 10 000 70 år o äldre		+ 46
15 antal läkarstationer per 100 000 inv	....	+ 2
16 utgifter kr per inv för nybyggnads- och anläggningsverksamhet	- 11	- 41
17 totala nettokostnader	....	0

Resultatet kan anses entydigt såväl 1967 som 1972. Servicemåtternas genomsnittsvärden är genomgående högre i kommungruppen med socialistisk majoritet än i kommungruppen med borgerlig majoritet. Effekten av skilda politiska preferenser slår igenom såväl i de monetära som i de icke-monetära servicemåtten, såväl i totalmått av typen landstingsanställda per 1000 inv, som i mått mätande vårdplatstäthet, anslag till folkbildningsverksamhet, företagareföreningar eller arbetsträningsverkstäder.

5.8 Informationsutbud

Avslutningsvis redovisas i detta avsnitt en undersökning avseende landstingens utbud av service av ett mera speciellt slag, nämligen utbudet av information om serviceutbudet. Studien har genomförts med hjälp av uppgifter om olika informations-

aktiviteter, som utredningen om den kommunala demokratin insamlat.¹⁾ Vilka olika slag av informationsaktiviteter som studerats framgår av tabell 5.16.

TABELL 5.16 Landstingskommunal informationsaktivitet 1970.

Informationsaktivitet	Antal landstingskommuner där resp aktivitet förekom 1970
1 Utgivning av informationstidning	15
2 Utgivning av informationsbroschyrer till samtliga hushåll	6
3 Information om landstingets service riktad till viss medborgargrupp	10
4 Regelbunden annonsering minst någon gång per månad för att informera allmänheten om service	5
5 Genomfört annonskampanj under året	15
6 Presskonferenser upprepade gånger under året	19
7 Kontakter med Sveriges Radio minst någon gång per vecka	14
8 Visning av byggnader eller planer för allmänheten	12
9 Informationsmöte för allmänheten minst en gång under året	6
10 Protokoll o dyl tillställs bibliotek	20
11 Utgivning av statistiska sammanställningar	12
12 Åtgärder för att informera invandrare	7
13 Åtgärder för att informera nyinflyttade	3
14 Information till näringslivet	9

1) Materialet redovisas kommunvis i SOU 1972:52, bil 2 (för material från 1974 jmf även SOU 1975:46). Utredningens syfte med förordnämnda rapport var att redovisa en kartläggning av den kommunala informationsverksamhetens inriktning och omfattning. Syftet innefattade dock inte någon analys av informationsaktivitetens omfattning i olika kommutyper (utredningen s 35). Som komplement till undersökningen i övrigt i detta kapitel har det därför bedömts vara av intresse att en sådan analys genomföres om än endast i grova drag och utan utförlig diskussion av informationsproblematiken (för en sådan diskussion se t ex Abrahamsson, 1972)

I tabell 5.17 redovisas landstingskommunerna efter en index över informationsaktivitetens totala omfattning. Indexen har konstruerats på enklast möjliga sätt genom att resp kommun getts en markering eller poäng vid förekomst av resp informationsaktivitet enligt tabell 5.16.

Tabell 5.17 Landstingskommunerna efter index över förekomst av informationsaktivitet i 14 olika avseenden. Avser 1970.

	Informationsindex														
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Landstings-			N	C		K	F	P	D	M		B			
kommuner				O		U	G	ED	X	W		E			
i resp index-							H		AC	Y		R			
position							L			Z					
							S								
							T								

Informationsutbudets omfattning är som synes ganska starkt varierande. Tabell 5.18 informerar om sambanden mellan informationsutbudets omfattning och vissa andra förhållanden i landstingskommunerna. Det framgår här att det finns ett visst mönster vad gäller organisationsstruktur och informationsutbud. Ju mer utbyggd den centrala förtroendemannaorganisationen är och ju mer involverade landstingsledamöterna är i denna, desto mindre totalt externt informationsutbud. En förbättrad intern informationssituation för landstingsledamöterna i form av rikligare tillgång på uppdrag i nämnder och styrelser, tenderar alltså att gå hand i hand med en sämre informationssituation för allmänheten - en inte omedelbart helt lättbegriplig "kompensationsmekanism", såvida inte en gammal bekant - den s k tvåstegshypotesen - får förklara.

Att ökad tjänstemannatäthet och ökad verksamhetsintensitet (för övrigt två positivt korrelerade fenomen enligt ovan s 36) samtidigt också innebär ökat informationsutbud är mindre förvånande om än inte utan intresse att dokumentera. Detsamma gäller om parallelliteten mellan informationsutbud och förekomsten av motioner och interpellationer.

TABELL 5.18 Samband mellan informationsutbud och andra förhållanden i landstingskommunerna. Rangkorrelationer.

	Informations- utbud
<u>Socio-ekonomisk och politisk struktur</u>	
1 folkmängd	0,30
2 areal	0,31
3 urbaniseringsgrad	0,29
4 andel jordbruksbefolkning	0,02
5 andel äldre i befolkningen	0,05
6 skattekraft	- 0,16
7 andel socialistiska mandat	0,19
<u>Organisationsstruktur</u>	
8 antal uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen (CFO) i medeltal per landstingsledamot	- 0,39
9 andel landstingsledamöter med uppdrag i CFO	- 0,32
10 tjänstemannatäthet	0,37
<u>Beslutsprocess</u>	
11 antal konfliktärenden	0,19
12 antal konfliktpoäng	0,31
13 konfliktfrekvens	0,07
14 antal motioner	0,28
15 antal interpellationer	0,48
<u>Serviceutbud</u>	
16 totala utgifter per inv	0,38
17 antal landstingsanställda per 1000 inv	0,21

I tabell 5.19 redovisas slutligen informationsutbudets omfattning i olika kommuntyper.

Tabell 5.19 Medianvärden för index över informationsutbud i olika kommuntyper

	Små landstings- kommuner	Stora landstings- kommuner
Borgerlig majoritet	6	6
Socialistisk majoritet	6	8

Mönstret kan naturligt sammankopplas med tidigare resultat i undersökningen. De som har mest service att informera om, tenderar också att göra detta i störst utsträckning.

6 SAMMANFATTNING

This is and is not the end.
(Churchill, sammanfattad)

I sammanfattningens natur ligger att nyanser, avvikelser och reservationer får träda tillbaka för det eventuella grundmönster som iakttagits bakom dessa.

De problemställningar som i denna undersökning väglett sökandet efter eventuella mönster, formulerades inledningsvis som en serie hypoteser, vilka undersökaren utlovade att konfrontera med data hämtade från den avgränsade del av världen och verkligheten, som de svenska landstingskommunerna utgör.

6.1 Problemställningar

Utifrån vad författaren uppfattar som en lagom teoretisk inspiration från ett systemteoretisk politiksynsätt à la Easton, formulerades

dels följande tre serier av inbördes konkurrerande hypoteser:

Den landstingskommunala

- a organisationsstrukturens utformning,
- b kravomvandlingsprocessens karaktär respektive
- c serviceproduktionens omfattning

påverkas

- 1 varken av landstingskommunernas socio-ekonomiska (S) eller partipolitiska (P) struktur
- 2 av S, men inte av P
- 3 av P, men inte av S
- 4 av såväl S som P, varvid dessa påverkar oberoende av varandra
- 5 av såväl S som P, varvid dessa samverkar (interagerar) i sina effekter,

dels formulerades också i anslutning till studien av den lands-

tingskommunala besluts- eller kravomvandlingsprocessen, hypoteserna att sannolikheten för att ett krav under sin omvandlingsprocess skall bli politiserat (dvs bli föremål för motstridiga meningar om vilken omvandling kravet skall undergå), liksom även politiseringens intensitet är systematiskt beroende av egenskaper hos

- 1 kravet
- 2 kravartikuleraren
- 3 det politiska systemets omgivning
- 4 den partipolitiska konkurrenssituationen
- 5 "grindvaktarna" i det politiska systemet

~~samt~~ **dessutom** även beroende av

- 6 vilken nivå kravomvandlingsprocessen befinner sig på och om kravet i fråga politiserats på en tidigare nivå eller ej.

6.2 Resultat

I tablå på s 161 redovisas en koncentrerad sammanfattning av undersökningens resultat i anslutning till den första av de ovannämnda hypotesuppsättningarna. Resultat i anslutning till de andra hypotesuppsättningarna sammanfattas i tabell 6.1. Kapitlet i övrigt ägnas åt en karaktäristik av iakttagna utvecklingstendenser.

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

X — Beroende variabel Oberoende variabel → Y	ORGANISATIONSSTRUKTUR	BESLUTSPROCESS	SERVICEUTBUD
LANDSTINGSKOMMUNERNAS SOCIO-EKONOMISKA (S) POLITISKA(P) STRUKTUR; påverkan 1 varken av S eller P 2 av S, men ej av P 3 av P, men ej av S 4 av såväl P som S	Tjänstemannatäthet Antal uppdrag i den centrala förtroendemannaaorganisationen (CFO) i medeltal per landstingsledamot resp andel ledamöter med uppdrag i CFO större i små än i stora kommuner Majoritetsmarkering i CFO vanligare vid socialistisk än vid borgerlig majoritet	Motionsaktiviteten högre (genom större antal organisationsinitierade motioner) och interpellationsaktiviteten lägre i små än i stora kommuner, tendens till mer omfattande och mer intensiv politisering i stora kommuner. Inget samband mellan majoritetsförhållande och politisering; ej heller samband mellan grad av politisk stabilitet och politisering. Starkare partisammanhållning inom samtliga partier vid socialistisk än vid borgerlig majoritet.	Mer omfattande serviceutbud a) vid socialistisk än vid borgerlig majoritet b) i stora/skattekräftsstarka än i små/skatte-kraftssvaga kommuner. Den politiska och socio-ekonomiska faktorn tenderar att förstärka varandras effekter på serviceutbudet. Gäller även utbudet av information om serviceutbudet.
ORGANISATIONSSTRUKTUR	Avdelningssystemet inom den centrala kansliorganisationen anpassat till nämndsystemet inom CFO. Inget samband mellan tjänstemannatäthet och andel landstingsledamöter med uppdrag i CFO. Negativt samband mellan dominansindex för FU och andel landstingsledamöter med uppdrag i CFO.	Med ökad FU-dominans följer minskad politisering (artikulering av beslutsalternativ) liksom också ökad beslutsöverensstämmelse mellan olika nivåer. Minskad motions- och interpellationsaktivitet med ökad andel landstingsledamöter med uppdrag i CFO. Inget samband mellan tjänstemannatäthet och politiseringens omfattning	Ökat informationsutbud till allmänheten med ökad tjänstemannatäthet. Minskad informationsutbud med ökad andel landstingsledamöter med uppdrag i CFO.
SERVICEUTBUD	Ökad tjänstemannatäthet med ökat serviceutbud. Landstingsledamöternas grad av involvering i CFO utan samband med serviceutbudets omfattning	Ökad motions- och interpellationsaktivitet med ökat serviceutbud. Inget samband mellan serviceutbudets och politiseringens omfattning.	Ökat informationsutbud med ökat serviceutbud.

Tabell 6.1 Utfall för hypoteser i anslutning till sex faktorer som antagits påverka politiseringens omfattning och (i vissa fall) intensitet.

Generell hypotes nr (sida)	Hypotesen angående			
	politiseringens omfattning		politiseringens intensitet	
	får stöd	får ej stöd	får stöd	får ej stöd
1A (85)	X		(X)	
1B (85)	X		(X)	
1C (85)	X		(X)	
2 (86)	X			
3 (88)	(X)		X	
4 (89)		X		X
5 (90)	X			X
6A1 (95)	(X)			
6A2 (95)	X			
6B (95)	X			

6.3 Utvecklingsmönster

6.3.1 Politisk struktur

Sedan lång tid tillbaka innebar socialdemokraterna - i några fall tillsammans med kommunisterna - majoriteten i ungefär hälften av de fram t o m 1970 25 och därefter 23 landstingen. Majoritetsförhållandena har varit påfallande stabila val efter val. Vid totalt 171 val av landstingsledamöter under perioden 1950-1974 har endast 13 val (7,6 %) inneburit övergång från borgerlig till socialistisk majoritet eller omvänt. Majoritets-skiftena har sammanlagt berört 7 landsting (B, C, Hs, Hn, K, M och AC).¹⁾ Övriga landsting har haft oförändrad borgerlig (F, G, I, L, N, O, P, och R) eller socialistisk majoritet (D, E, S, T, U, W, X, Y, Z och BD) under hela den angivna perioden.

1) Fem av dessa har dock haft samma majoritet utom under en av mandatperioderna mellan 1950-1974. Ur forskningsmetodisk synvinkel kan existensen av politisk stabilitet sägas ge en förstärkt underbyggning till de resultat som framkommit angående den politiska variabelns betydelse i olika analyserade sammanhang.

[illegible]

6.3.2 Organisationsstruktur

Landstingens centrala förtroendemannaorganisation undergick endast obetydliga förändringar fram till mitten av 1960-talet. Organisationen ifråga utgjordes vanligen endast av det sedan 1924 obligatoriska förvaltningsutskottet, vars ställning ytterligare stärktes genom tillkomsten av 1954 års landstingslag.

Början av 1960-talet blev inledningen till en ännu inte avslutad om än avmattad period av organisatorisk instabilitet. Först kom denna till synes i form av tätt på varandra följande omorganiseringar inom de, i takt med den landstingskommunala verksamhetens expansion, snabbt växande centrala kansliorganisationerna. Vid 1960-talets mitt påbörjades allmän uppbyggnad - ofta strax följt av ombyggnad - av centrala förtroendemannaorganisationer, dvs en utveckling av nämndsystem efter primärkommunalt mönster. Därmed skapades förutsättningar för ett vidgat och jämnare fördelat politikerinflytande över landstingsverksamheten. Mellan 1965 och 1969 steg det genomsnittliga antalet uppdrag i den centrala förtroendemannaorganisationen (CFO) från 0,2 till 0,9 per landstingsledamot. Andelen landstingsledamöter med uppdrag i CFO ökade från genomsnittligt 16 % till 70 %.

Tilläggas kan att förändringarna inom den centrala förvaltningsorganisationen efter hand under 1960-talet allt mer systematiskt inriktades på att skapa överensstämmelse mellan de organisatoriska enheterna inom politiker- och tjänstemannaorganisationen. På lokal landstingskommunal nivå har utvecklingen inneburit att distriktsbaserade förvaltningsorganisationer blivit vanliga.

Utvecklingen kan på kort tid sägas ha tagit ett långt, men föga uppmärksammat steg mot en ökad demokratisering - en jämnare inflytandefördelning - inom en viktig sektor av samhällsverksamheten. Det sagda skall dock inte förtränga det faktum att det fortfarande finns betydande skillnader i påverkansmöjligheter de olika landstingskommunerna emellan. Det genomsnittliga antalet CFO-uppdrag per landstingsledamot varierar 1974 från ett minimivärde på 0,5 till ett maximivärde på 2,0. Andelen landstingsledamöter med uppdrag inom CFO varierar 1972 mellan 37 % och 100 %.

Förvaltningsutskottets dominans i den landstingskommunala organisationsstrukturen dämpades naturligen genom tillkomsten av ett flertal övriga centrala nämnder och styrelser. En i vissa fall stark uppdragskoncentration till FU-ledamöterna kan dock antas öka FU:s dominans. FU-ledamöternas andel av övriga uppdrag inom FCO varierade 1972 mellan 0 % och 34 %. ¹⁾ En kommunvis jämförelse 1967 och 1972 av förändring i FU-dominans enligt olika indikatorer (däribland den nämnda) pekar på en tendens till ökande FU-dominans i de stora, och minskande FU-dominans i de små landstingskommunerna. Till FU:s generellt starka ställning bidrar att det sedan början av 1960-talet blivit allt vanligare med en eller flera heltidsengagerade politiker i varje landstingskommun, s k landstingsråd. Grundprincipen från 1862 års kommunalförfattningar om att förtroendemannauppdrag skall vara oavlönade torde för gott ha mist sin realitet. Heltidsarbetande förtroendemän har blivit en ny realitet, men med omdiskuterad effekt på inflytandefördelningen i det landstingskommunala systemet.

Den landstingskommunala politikens tendens till ökad professionalisering har även tagit sig uttryck i en utveckling mot vad som kan kallas samlingsstyre med majoritetsinslag, innebärande att landstingsmajoriteten besätter alla ordförandeposter inom den centrala förtroendemannaorganisationen. Utvecklingen kom först till synes i landstingskommuner med socialistisk majoritet, men hade 1974 spritt sig till ungefär varannan av kommunerna med borgerlig majoritet.

6.3.3 Beslutsprocess

Beslutsprocessens grad av politisering (dvs den utsträckning i vilken beslutsfattandet på olika nivåer föregås av skiljaktliga meningar om vilket beslut som skall fattas) har visserligen inte undergått någon mer påtaglig förändring mellan de båda undersökningsåren 1967 och 1972. Däremot har politiseringens intensitet tydligt ökat. En större andel av konflikterna är konflikter på samtliga studerade beslutsnivåer; en större andel av konflikterna kommer till synes på ett tidigare stadium i beslutsprocessen och en större andel av konflikterna på de förberedande nivåerna i

1) Jmf figurerna 3.2 och 3.3.

processen upprepas vid de slutliga avgörandena på landstingsmötena. Det sagda gäller samtliga ärendekategorier, men är speciellt uttalat vid de relativt ofta förekommande konflikterna i samband med organisationsfrågor, dvs frågor vars lösning direkt eller indirekt påverkar inflytandefördelningen inom det landstingskommunala politiska systemet.

Gränslinjerna mellan de olika politiska partierna har blivit mer markerade. Ett ökat inslag av majoritetsmarkeringar vid val av ordförandeposter har redan nämnts. Vidare har partisammanhållningen vid voteringar på landstingsmötena blivit starkare inom samtliga partier. Antalet fall med bristande beslutsöverensstämmelse mellan olika nivåer i beslutsprocessen har minskat. Motionsaktiviteten har blivit mer partibunden. Interpellationsinstitutet utnyttjas allt flitigare och med allt fler av interpellationerna gående i riktning från oppositions- till majoritetsföreträdare.

Tillsammantagna ger ovannämnda förändringar i organisations- och beslutsprocesskaraktäristika anledning att tala om en utveckling mot ökad professionalisering av den representativa demokratin i de svenska landstingskommunerna.

Att även den konkreta verksamheten som slutsatsen ovan berör, har professionaliserats, kräver måhända ingen utförligare dokumentation, åtminstone inte för de många av oss som någon gång haft anledning att efterfråga det landstingskommunala serviceutbudet. Vissa utvecklingstendenser av annat slag kan däremot förtjäna ett försök till sammanfattning.

6.3.4 Serviceutbudet

Den medicinska och tekniska utvecklingen, den stigande levnadsstandard och förskjutningen mot allt högre åldrar är några av de allmänna faktorer som har medfört ökad efterfrågan på hälso- och sjukvårdstjänster. De resurser som satsats på den svenska hälso- och sjukvården har sedan det andra världskriget ökat i snabb och accelererande takt och utgör numera ca 6-7 av BNP.

En lång serie reformer under flera decennier har lett till att numera all hälso- och sjukvårdsverksamhet koncentrerats på en

politisk¹⁾ huvudman - landstingen. De senaste mest omfattande huvudmannaskapsreformerna var överförandet från staten av provinsialläkarväsendet 1963 och mentalsjukvården 1967.²⁾

Vid sidan av hälso- och sjukvården intar övriga landstingskommunala verksamhetsområden - socialvård, undervisning, kultur, näringar och kommunikationer m m - en undanskymd plats. Någon mer påtaglig tendens till förändringar härvidlag har inte ägt rum.³⁾ Inom hälso- och sjukvårdssektorn kan man däremot iaktta en tydlig utveckling mot ett breddat utbud av s k öppen hälso- och sjukvård.⁴⁾ Motiveringen bakom denna prioritering har från auktoritativt håll sammanfattats på följande sätt:

"Man föreställer sig inte bara att man genom satsningen på öppen hälso- och sjukvård nära patienten når diagnostiska och terapeutiska och möjligen ekonomiska vinster. Man hoppas på detta sätt också uppnå en hälso- och sjukvård med mänskligare drag och dimensioner." 5)

Kring huvudlinjerna i den svenska sjukvårdspolitikerna kan det sedan länge påstås råda verbal enighet de olika politiska partierna emellan. På det landstingskommunala handlingsplanet har dock undersökningen påvisat att olika politiska majoritetsförhållanden - liksom också olika ekonomiska resurser - ger mätbara effekter på det landstingskommunala serviceutbudets omfattning. Serviceutbudet är mer omfattande i landstingskommuner med socialistisk än med borgerlig majoritet liksom också mer omfattande i stora/skattekraftsstarka kommuner än i små/skatte-

1) Företagshälsovården utgör det enda undantaget från regeln om ett samhälleligt vårdansvar (Demokrati och förvaltning, Svenska landstingsförbundet 1974, s 32).

2) För en analys av diskussionen kring och förhandlingarna om huvudmannaskapet för mentalsjukvården, se Vernersson 1970 och Mjureke 1971.

3) Jmf förslag i betänkanden från Länsdemokratiutredningen (SOU 1968:47) och Länsberedningen (SOU 1974:84 s 10) samt diskussion i Demokrati och förvaltning, Svenska landstingsförbundet 1974.

4) Utvecklingen är inte unik för Sverige utan kan iaktas även i flera andra länder, se Berfenstam, 1972.

5) Demokrati och förvaltning. Grunddrag i ett landstingspolitiskt handlingsprogram, s 28 (Svenska landstingsförbundet 1974).

kraftssvaga. Ofta tenderar de båda effekterna att förstärka varandra. Effekterna skapar förvissor inte några avgrundsklyftor i serviceutbud, men är ändå av en sådan

- 1 storleksordning,
- 2 stabilitet över tiden,
- 3 systematisk karaktär enligt flera olika typer av servicemått, och med en sådan
- 4 överensstämmelse med vad andra undersökningar har visat¹⁾

att det - andra slutsatser att förglömma - i vart fall framstår som befogat, att den statsvetenskapliga dödförklaringen av ideologiernas roll i det moderna vård- och välfärdssamhället, skjutes på framtiden i avvaktan på ytterligare empiriska rön från den fascinerande verksamhet engelskan benämner research.

1) Svenning 1968, Nilsson 1970, Alt 1971, Hansen-Kjellberg 1974, Strömberg 1974, Birgersson 1975.

7 SUMMARY

This is and is not the end
(Churchill, summarised)

This dissertation, entitled "The County Councils", has been written within the framework of the Communal Research Programme in Sweden and has its theoretical inspiration in David Easton's view of political systems analysis.

From this point of view the county council can be regarded as a regional political subsystem which - within a certain framework of steering and control from the political system at the central level - is responsible for authoritative value allocation of, primarily, health care. The final responsibility for certain kinds of value allocation is transferred - decentralised - from the political system at the central level (the state) to subsystems at the regional level (county councils).

The county councils differ from the county administrative boards, which represent the national administration. Like the municipalities, the county councils are empowered to levy taxation in order to finance their activities.

7.1 Theoretical framework, research design and hypotheses

Figure 7.1, which sketches the major features of the correspondence between functions and structures in the regional political subsystem, is an attempt to translate important parts of the County Council Act to the Eastonian framework for political analysis - or vice versa.

The study comprises a description of the organisational structure, the demand-conversion process and the supply of services in the Swedish counties. After that there is an analysis of how these variables are related to the counties' characteristics as regards socio-economical and political structure. More precisely expressed, this means that the study attempts to clarify which of the following alternative hypotheses are supported by the material in the empiric investigation:

The county councils'

- a organisational structure,
- b decision-making or demand-conversion process and
- c output production or service supply

are influenced by

- 1 neither the socio-economic (S) or party-political (P) structure of the county,
- 2 S, but not by P,
- 3 P, but not by S,
- 4 S and P, working independently of each other,
- 5 S as well as P, in interaction with each other.

An empirical analysis of the research problem formulated anticipates that the counties at one and the same time can be divided into different types with regard to their socio-economic and political properties. It was therefore necessary to catalogue the properties of the counties with regard to these. This study is described in Chapter 2.

This leads to a two-dimensional division of the counties into four different county types, which then serves as an instrument for analysis in the succeeding chapters.

The design of the investigation is summarised in Figure 7.2. The figure shows which individual variables are studied within the respective main categories.

In some respects the investigation extends beyond the framework of the problem as described above. This applies particularly to the study of the demand-conversion process in

Chapter 4, where attention is devoted to a description of the extent and intensity of politicisation. Demands (operationalised as items in the proceedings of the county councils) are regarded as politicised when more than one decision alternative has been articulated in at least one of the three decision making levels studied (executive committee, special committee, or county council). The analysis then proposes to study which circumstances influence the probability that a demand will become an issue during the course of the demand-conversion process. With reference to Figure 7.1. the framework for this analysis can be summarised as follows:

The probability that a demand will become politicised, as well as the intensity of the politicisation, is assumed to be systematically dependent of characteristics in:

- 1 the demand
- 2 the articulator
- 3 the "gate-keepers"
- 4 the nature of the inter-party competition
- 5 the environment of the political system, and depending in addition on
- 6 which phase the conversion process is in and whether or not the demand in question has become an issue in an earlier phase.

In connection with the categories of explanation factors named above, a set of general hypotheses is formulated in Chapter 4; these are then confronted (in operationalised form) with empiric data.

The empiric material in the investigation consists partly of the acts and proceedings of the county councils and their executive committees, partly of official statistics from the National General Bureau of Statistics, plus statistics and other reports produced by the Federation of Swedish County Councils. The major part of the analyses has been made in two separate but largely identical data collections, one primarily covering the year 1967, the other for 1972.

Variable category	Socio-economic and political environment	Organisational structure	Demand-conversion process	Services available (Output)
Examples of variables studies	Population Degree of urbanisation Acreage Industrial structure Age structure Tax base Tax capacity Voting; party-political structure	Number of county councillors Number of assignments in county committees Assignment distribution Executive committee's position - index of dominance Number of civil servants in the central administrative staff Civil servant intensity	Number of agenda items Number of motions and interpellations Number of conflict issues Conflict intensity Decision agreement between different levels Party co-operation Party cohesion	Total expenditure per inhabitant Expenditure per inhabitant within different activity areas Number of county employees per 1000 inhabitants Number of doctors per 1000 inhabitants Number of institutional beds per 1000 inhabitants

Relations studied

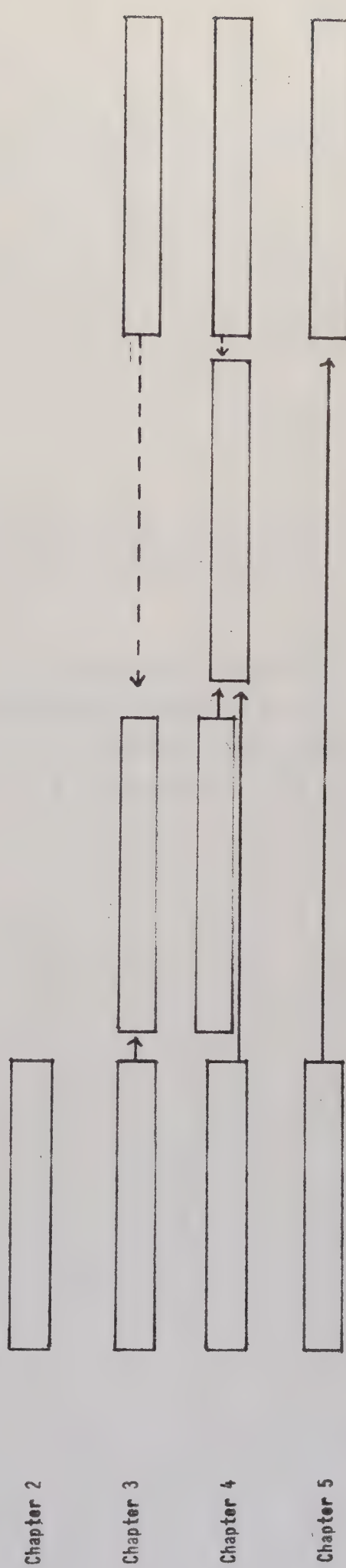


Figure 7.2 Variables and Relations Studied

The analyses from the respective reports are shown parallel with possibilities for direct comparison of results over time.

The study comprises all of the counties in Sweden except for Stockholm County, which is not included in the material for 1972 because of non-identical conditions. In 1967 there were 25 county councils. The number was reduced to 23 in 1971.

7.2 Results

Page 174 shows a concentrated summary of the main results according to the relationships analysed as described in Figure 7.2.

The analysis of politicisation is summarised on pages 175-176 by presenting the general hypotheses according to the list of factors noted on page 171. The results after confrontation with data are summarised in a table on page 176.

X Dependent variable Independent variable COUNTY COUNCIL'S SOCIO-ECONOMIC(S), POLITICAL (P) STRUCTURE: influence 1 by neither S nor P 2 by S, but not by P 3 by P, but not by S 4 by P as well as S		ORGANISATIONAL STRUCTURE	DECISION-MAKING PROCESS	SERVICE AVAILABLE
		Civil-servant intensity The number of assignments in average per county councillor larger in small than in large counties. Larger proportion of county councillors with assignments in CC in small than in large counties. Majority demonstration in CC more usual with bourgeois majority	Motion activity higher (through a greater number of motions initiated by interest organisations) and interpellation activity lower in small than in large counties. Tendency to more comprehensive and more intensive politicisation in large counties. No correlation between majority conditions and politicisation, nor any correlation between the degree of political stability and politicisation. Stronger party cohesion within all parties with a socialist rather than a bourgeois majority.	More comprehensive supply of services with socialistic than with bourgeois majority; more comprehensive supply of services in large, strong tax base counties than in small, weak tax base counties. The political and socio-economic factors tends to reinforce each other's effects on the extent of service. This also applies to the supply of information about the extent of services.
ORGANISATIONAL STRUCTURE		The section system within the administrative organisation is adjusted to the committee system within county committees; however no correlation between civil-servant intensity and proportion of county councillors with assignments in CC. No correlation between civil-servant intensity and proportion of county councillors with assignments in CC. Negative correlation between dominance index for EC and the proportion of county councillors with assignments in county committees	Decreased articulation of decision alternatives (politicisation) with increased EC dominance. Increased decision agreement with increased EC dominance. Decreased motion and interpellation activity with increased proportion of county councillors with assignments in CC. No correlation between civil-servant intensity and the extent of politicisation.	Increased supply of information to the public with increased civil-servant intensity. Decreased supply of information with increased proportion of county councillors with assignments in CC.
SERVICE AVAILABLE		Increased civil-servant intensity with increased extent of service. County councillors degree of involvement in CC without correlation with the extent of services available.	Interpellation and motion activity tends to increase with increased service level. No correlation established between extent of service and degree of politicisation.	Increased supply of information with increased extent of services.

List of hypotheses according to six different factors presumed to influence the extent and intensity of politicisation (i.e. articulation of decision alternatives):

1 The demand

General hypothesis A: Demands which directly or indirectly concern the distribution of power and influence in a political system become politicised more often and more intensively than other demands.

General hypothesis B: In a political subsystem, there is a more frequent and more intense politicisation of demand articulation which occurs in subject areas with weak steering from the political system at the central level.

General hypothesis C: Demand articulation with significant and relatively immediate economic reactions for the majority of community members is politicised more often and more intensively than other demand articulation.

2 The articulator

General hypothesis: A demand articulator's degree of involvement in the organisational structure of the political system influences the probability that his demand articulation will become politicised the lower the degree of involvement, the greater the probability for politicising.

3 The gate-keepers

General hypothesis: The demand-conversion process in political systems with organisationally dominant gate-keeper organs causes a less comprehensive and less intensive articulation of decision alternatives, and vice versa: with less dominant gate keepers there follows a more comprehensive and intensive politicisation. Formulated explicitly in terms of influence, the hypothesis can alternatively be expressed in the following way: with more evenly distributed possibilities for influence, there follows an increased and more intensive articulation of decision alternatives.

4 The nature of the party competition

General hypothesis: Unstable political majority situations carry with them increased and more intensive politicisation.

5 The environment of the political system

General hypothesis: Political systems in a comparatively more urbanised environment show a comparatively more politicised (and more intensively politicised) demand-conversion process.

6 The decision-making level and the decision-making at earlier levels

The probability that a demand will be politicised on a certain level in the decision-making process can be assumed to be dependent on

- A which level in the decision-making process is involved (in this study EC, SC or CC)
- B what has happened on earlier levels (politicisation or not).

Which level is concerned can be assumed to affect the probability that an articulation of a decision alternative

- 1 will be initiated on that level
- 2 will continue after that level

Results Hypothesis number	The hypothesis about			
	the extent of politicisation		the intensity of politicisation	
	is supported	is not supported	is supported	is not supported
1A	X		(X)	
1B	X		(X)	
1C	X		(X)	
2	X			
3	X			X
4		X		X
5	(X)		X	
6A1	(X)			
6A2	X			
6B	X			

7.3 Trends

7.3.1 Political structure

For a long time the Social Democrats - in some cases together with the Communist Party - have had a majority in about half of the counties, which were 25 in number until the end of 1970 and have since been 23. These majorities have been remarkably stable election after election. In a total of 171 elections of county councillors from 1950 to 1974, only 13 elections (7,6 %) have caused a change from bourgeois to socialistic majority or vice versa. The change in the majority has concerned a total of 7 county councils, i.e., 18 county councils have had an unchanged majority (8 bourgeois, 10 socialist) during the whole period studied.

7.3.2 Organisational structure

Until the middle of the 1960's, the county councils usually held a session only one time per year, for one week in October. After 1966 at least one or two further sessions, so called "spring sessions", occur in all of the county councils.

As was earlier shown in Figure 7.1, it generally applies that the executive committee (EC), by means of the regulations in the County Councils Act, have a strong position in the county council system. Expressed with the terminology used in Figure 7.1, this means that the EC can be characterized to a high degree as a multifunctional structure. The right of deputising for the county council which Section 41 of the Act gives EC, means that the county councils' "government organ" is in principle given greater authority than the municipalities' boards. EC's strong position is accentuated further by the normally rather long time-interval between county council sessions.

The committee structure of the county councils underwent only insignificant changes until the middle of the 1960's. This was usually wholly composed of the executive committee (obligatory from 1924), whose position was further strengthened by the adoption of the County Council Act of 1954.

The beginning of the 1960's marked the start of an as yet not completed, if somewhat flagging, period of organisational instability. This was first seen in the form of quickly succeeding re-organisations in the rapidly growing central administrative staffs, which expanded at about the same speed as the expansion of the operations of the county councils.

In the middle of the 1960's there occurred a simultaneous construction - often closely followed by re-construction - of committee systems, i.e., the development of committees modelled on municipal patterns. The prerequisites were thereby created for an expanded and more evenly distributed political influence over county activities. Between 1965 and 1969 the average number of assignments on county committees grew from 0,2 to 0,9 per county councillor. The average percentage of county councillors with assignments on committees increased from 16 % to 70 %. It can be added that the changes during the 1960's gradually were directed more systematically toward creating agreement between the political and civil-service units. This trend has meant that within a short time a long but largely unremarked step has been taken towards an increased democraticisation - a more even distribution of influence - within an important sector of community activities.

This statement should not, however, limit the fact that there are still significant differences between the different councils in possibilities for the councillors to exercise influence. The average number of committee assignments per councillor varied in 1972 from a minimum of 0,5 to a maximum of 2,0. The number of county councillors with committee assignments varied between 37 % and 100 %.

The dominance of the executive committees was naturally weakened by the creation of several other central committees. In some cases a certain strong concentration of committee assignments to executive committee members can, however, be assumed to increase EC dominance. EC-members' proportion of assignments on other committees varied in 1972 between 0 % and 34 %. A comparison by county of changes in a specially-constructed index of EC-dominance in the organisational structure shows a tendency to

increased dominance in the large counties and decreased dominance in the small counties. Since the beginning of the 1960's it has been more and more usual in every county with one or several full-time politicians, so-called county council commissioners, and this has contributed to the executive committees' generally strong position. The basic principle contained in the Community Statutes of 1862 that elective positions should be unpaid would seem to have lost its reality once and for all. Fulltime professional elected representatives have become a new reality, but with a controversial effect on the distribution of influence in the county council system.

The tendency of county council politics toward increasing professionalism has also expressed itself in a trend from coalition government toward what can be called coalition government with elements of the majority system, which means that the majority party in the county council occupies all chairman's posts in the committees. A majority demonstration has been built into a system which is otherwise characterized by proportionalistic principles. This development was first seen in county councils with a socialistic majority, but by 1974 it had spread to about every other district with bourgeois majority.

7.3.3 The decision-making process

The degree of politicisation in the decision-making process (i.e., the extent to which decision-making on different levels is preceded by differing opinions as to what decision should be made) has certainly not undergone any change in the period between the two years investigated. Six percent of a total of 4645 items in all county council sessions in 1967 were conflict items according to the definition given earlier; the figure is the same in 1972. The intensity of politicisation, however, has clearly increased. A greater portion of the conflicts are conflicts on all of the decisionmaking levels studied; a larger portion of the conflicts come to light at an earlier stage in the process and a greater portion of the conflicts at the "preparation" levels in the process are repeated at the final decision-making in county council sessions. What has been said applies to all categories of agenda items, but is particularly expressed in the relatively frequent conflicts in connection with organisation

issues, i.e., issues the determination of which directly or indirectly affect the distribution of influence within the county councils' political system.

The demarcation between the different political parties is more pronounced in 1972 than in 1967. An increased degree of majority demonstration in election to committee chairs has already been mentioned. In addition, party cohesion at roll calls at county council sessions has become stronger in all the parties. The number of cases with faulty decision-agreement between different levels in the decision-making process has decreased. Motions have become more party-bound. The interpellation institute is used more often, with more and more of the interpellations going from members of the opposition to members of the majority.

Taken all together, these changes in the characteristics of the organisational structure and of the decision-making process justify talking about an increased professionalisation in representative democracy in the Swedish county councils.

It may be that no detailed documentation of the professionalisation of the concrete activities concerned in the conclusion mentioned above, is required, at least not for those many of us who have ever had occasion to request the service offered by the county councils. Some tendencies to developments of another sort can, on the the other hand, deserve an attempt to summarisation.

7.3.4 Available services

Medical and technical developments, the increasing standard of living and the displacements toward ever increasing age are some of the general factors which have meant an increased demand for health and hospitalisation services. The resources which have been devoted to Swedish health and hospitalisation services have increased in a fast and accelerating speed and comprise for the present about 6-7 % of the GNP.

A long series of reforms over several decades has led to all health and hospital activities becoming more and more concentrated

to one politically responsible instance, the county council. Industrial health care constitutes the only exception to the rule of community medical responsibility. The latest and most comprehensive reforms in political responsibility were the transfer to the county councils of the local medical officer organisation 1963 and mental health care 1967. Compared to health and hospitalisation services, other county councils activities - social services, education, cultural activities, industry and communications, etc., are overshadowed. A more palpable tendency to changes in this connection has not occurred. Within the health-care and hospitalisation sector, on the other hand, a clear development toward a widened supply of so-called outpatient health and hospital care can be observed. This trend is not unique for Sweden but can be observed in several other countries¹⁾. In Sweden motivation behind this priority has been summed up in the following way:

One does not merely imagine that by wagering on outpatient health and hospital care, near the patient, one can achieve diagnostic and therapeutical and possibly economical winnings. One also hopes by this method to achieve health and hospital care with more humane features and dimensions. 2)

It can be stated that verbal unity among the major political parties has prevailed for a long time in the major issues in Swedish medicalcare politics. This investigation has revealed, however, that on the action level in county councils, different political majorities - as well as different economic resources - carry with them measurable effects on the extent of county council services. The extent of services is more comprehensive in councils with socialist majorities than with bourgeois majorities; it is also more comprehensive in large counties with a strong tax power than in small counties with a weak tax power. The two effects often tend to reinforce each other.

1) See Berfenstam, 1972.

2) Democracy and Administration, Plan of action for County Councils, s 28 (The Federation of Swedish County Councils, 1974).

The effects assuredly do not create any abyssmal gaps in the extent of services, but are of such a

- 1 size
- 2 Enduring stability
- 3 systematic character according to several different ways of measuring service and with such an
- 4 agreement with results from other investigations ¹⁾

that it - other conclusions aside - seems justified to push political science's declaration of the death of the role of ideologies in the modern health and welfare society into the future, pending further empirical evidence from the fascinating activity the English call research.

1) Svenning 1968, Nilsson 1970, Alt 1971, Hansen-Kjellberg 1974, Strömberg 1974, Birgersson 1975.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

Litteratur

- Abrahamsson, K Samhällskommunikation. Om kontakten mellan myndigheter och medborgare, 1972.
- Albinsson, G Landstingskommunerna (i Wallin m fl Kommunerna i förvandling, 1966, 3:e uppl 1973).
- Almond, G -
Powell, B Comparative Politics, 1966.
- Almond, G
Coleman J S The Politics of the Developing Areas, 1960.
- Alt, J Some Social and Political Correlates of Country Borough Expenditures, (British Journal of Political Science 1971:1).
- Andersson, H G Riksdagens funktioner och arbetssätt, 1971.
- Bergqvist, S-R Kommunerna och organisationerna (Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 14, 1969).
- Berfenstam, R m fl Sjukvård på 80-talet. Hur och hur mycket? Rapport från en resa - i nutid - för framtid, 1972.
- Birgersson, B-O Kommunen som serviceproducent, 1975.
- Bjurulf, B Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition (Statsvetenskaplig tidskrift 1972:2).
- Borgenhammar, E Makten över sjukhuset, 1968.
- Broms, E Studier rörande det svenska landstinget, 1930.
- Carlsson, C-G Landstingskommunal investerings- och finanspolitik i Jönköpings län under 1960-talet (opubl lic avhandl, Lund 1974).
- Dahl, R Who governs?, 1966.
- Dahl, R Modern politisk analys, 1968.
- Damgaard, E Noter till diskussion av 'Politisk output analyse' (Statsvetenskaplig tidskrift 1972:1)
- Dawson, R E -
Robinson, J A Inter-party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States (The Journal of Politics, vol 25, 1963).
- Dye, T D Politics, Economies and the Public Policy in the American States, 1966.

Litteratur forts.

- Dye, T D Understanding Public Policy, 1972.
- Easton, D A Framework for Political Analysis, 1965 (cit 1965 A).
- Easton, D Systems Analysis of Political Life, 1965 (cit 1965 B).
- Eckstein, H Pressure Group Politics, 1960.
- Elvander, N Intresseorganisationerna i dagens Sverige, 1966.
- Fiskesjö, B Kommunal demokrati (i Back, P-E /red/, Modern demokrati, 1970).
- Hansen, A -
Kjellberg, F Municipal Expenditures in Norway. (Paper till ECPR:s workshop in Local Politics in Marstrand, stencil 1974).
- Heiskanen, I -
Martikainen On Comparative Policy Analysis: Methodological Problems, Theoretical Considerations and Empirical Applications, (Scandinavian Political Studies 9, 1974).
- Holmberg, S Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen (Statsvetenskaplig tidskrift 1975:4).
- Hägerstrand, T Urbaniseringen, 1970.
- Jacob och Lipsky Outputs, Structure and Power: An Assessment of Changes in the Study of State and Local Politics (in Irish, M /ed/, Political Science, 1968).
- Jacobsen, P En analyse of variatinner i den kommunale utgiftspolitik i Danmark, (Institut for Statskundskab i Århus, stencil 1975)
- Jacobsen, J -
Rittsten, S Statistiska tabeller, 1966.
- Jansson, H Landstingen som företag (artikel i Sjukhuset, 1967:9).
- Johansson, L Landstingsstatistik (Statsvetenskapliga institutionen i Lund, stencil 1968).
- Johansson, L Landstingskommunerna (Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 30, stencil 1972)
- Johansson, L Statsvetenskapliga analysinriktningar i teori och praktik, 1974.

Litteratur forts.

- Johansson, L -
 Nilsson, L-G -
 Petersson, H
 Landstingskommunerna. En studie av politik och förvaltning på regional nivå (Kommunalforskningsgruppens skriftserie nr 5, 1975)
- Johansson, L -
 Jerneck, M -
 Lundell, B
 Sammanställning av artiklar inom public-policy-området under perioden 1960-74 i The American Political Science Review, The American (Midwest) Journal of Political Science och Journal of Politics (Statsvetenskapliga institutionen i Lund, stencil, 1976).
- Jönsson, R (red)
 Kommunerna inför 70-talet - debatt och reformer, 1970.
- Larsson, I
 Statlig styrning av landstingskommunernas byggnadsverksamhet (Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 14, 1970).
- Liljeqvist, G
 Om mått och mätning av kommunal verksamhet (Statsvetenskapliga institutionen i Lund, stencil 1974).
- Lindblom, C
 The Science of Muddling Through (Public Administration Review, Vol 19, 1959).
- Lundquist, L -
 Petersson, H (red)
 Byråkrati och demokrati, 1970.
- Lundquist, L
 Förvaltningen i det politiska systemet, 1971.
- Lundquist, L
 Decentralisering som medel för det politiska systemet (Statsvetenskaplig tidskrift 1969:4).
- Meehan, E
 Contemporary Political Thought, 1967.
- Mjureke, J-Å
 Mentalsjukvårdens huvudmannaskap (Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 24, 1971).
- Molin, B -
 Månsson, L -
 Strömberg, L
 Offentlig förvaltning, 1971.
- Munns, J M
 The Environment, Politics and Policy Literature: A Critique and Reformulation (The Western Political Quarterly 1975:4)
- Myhlback, L
 Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna (Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 12, 1969).
- Nilsson, L-G
 Landstingsledamöterna. Resultat från en enkätundersökning 1968 (Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 18, 1970).

Litteratur forts.

- Nilsson, L-G -
Johansson, L -
Petersson, H Demokrati och förvaltning. Reformförslag och debatt om den regionala samhällsverk-samheten, 1970.
- Petersson, H Landstingens centrala förvaltningsorgani-sation (Kommunalforskningsgruppens av-handlingsserie nr 25, 1971).
- Rahm, H Sjukvårdslagen och sjukvårdsstadgan med kommentarer, 1964.
- Rhenman, E Centrallasarettet, 1969.
- Sharkansky, I Spending in the American States, 1968.
- Sharkansky, I (ed) Policy Analysis in Political Science, 1970.
- Spek, J-E Ekonomisk forskning (Läkartidningen 1970:33).
- Spek, J-E Sjukvårdsekonomi (i Ysander, B-C /red/, Förvaltningsekonomiska problem uå)
- Stjernquist, N Riksdagens arbete och arbetsformer. Sam-hälle och riksdag, del IV 1966.
- Stjernquist, N -
Bjurulf, B Partisammanhållning och partisamarbete (Statsvetenskaplig tidskrift 1968:4).
- Strömberg, L Lokalkommunal valkampanj i 1962 och 1966 års valrörelser (Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 1, 1967).
- Strömberg, L Väljare och valda (Kommunalforsknings-gruppens avhandlingsserie nr 32, stencil 1974).
- Ståhlberg, K Teori och praxis i kommunal planering, 1975.
- Ståhlberg, K Några anteckningar kring David Eastons syn på det politiska systemet (Statsvetenskap-lig tidskrift 1974:4).
- Svenning, B Den primärkommunala administrationen i Sverige (Kommunalforskningsgruppens av-handlingsserie nr 6, 1968).
- Särilvik, B Skiljelinjer i valmanskåren (Statsveten-skaplig tidskrift 1965:2-3).
- Söderström, L Att värdera sjukvård (Meddelande från Nationalekonomiska institutionen i Lund, 1974:4, stencil).
- Vernersson, F Diskussionen om landstingens faktiska kompetens (Kommunalforskningsgruppens av-handlingsserie nr 17, 1970).

Litteratur forts.

- Westerståhl, J Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen (Kommunalforskningsgruppens skriftserie nr 1, 1970).
- White, A D Municipal affairs are not political (i Banfield E C, Urban Government, 1965).
- Wieslander, H (red) De politiska partiernas program, 1968.
- Zetterberg, H L Om teori och belägg i sociologien, 1967.

Statens offentliga utredningar

- SOU 1961:8 Om läkarbehov och läkartäthet.
- SOU 1963:64 Landstingens organisation och arbetsformer m m.
- SOU 1964:19 Kommunal skatteutjämning.
- SOU 1967:23 Ny länsindelning.
- SOU 1968:47 Förvaltning och folkstyre.
- SOU 1970:71 Långtidsutredningen.
- SOU 1972:32 Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre?
- SOU 1972:44 Reformerad skatteutjämning.
- SOU 1972:52 Rapport angående kommunal information m m.
- SOU 1974:1 Orter i regional samverkan.
- SOU 1974:84 Stat och kommun i samverkan.
- SOU 1975:18 Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting.
- SOU 1975:41 Kommunal demokrati.
- SOU 1975:46 Kommunal organisation och information.

Övrigt officiellt tryck

- Folkräkningen 1965 och 1970 (SOS).
- Långtidsvårdens läge (Socialstyrelsen redovisar, 1974:34).
- Kommunal personal 1968 (SOS). Del 1 Landstingspersonal, Statistiska centralbyrån (1969).
- Kommunal personal 1973 (SOS). Del 1 Landstingspersonal, Statistiska centralbyrån (1974).
- Kommunernas finanser 1950, 1966, 1972 (Statistiska centralbyrån)

Övrigt officiellt tryck forts.

Rupro 71, (Socialstyrelsen 1971).

Statistisk årsbok, 1972.

Från Svenska landstingsförbundet

Förteckning över landstingsmännen enligt resp val 1946-1973.

Årsbok för Sveriges Landsting åren 1950-1972 .

Organisationen av landstingens centralförvaltningar. Betänkande av landstingens kansliutredning. Svenska landstingsförbundet, 1965.

Personalstatistik, 1965-1968 (stencil).

Förteckning över vissa landstingens förtroendemän och tjänstemän m fl åren 1967-1974.

Remissyttrande över de s k länsutredningarna (stencil 1968).

Landstingens förvaltningsorganisation, rapport 12/70 från avd för ekonomi och administration vid Svenska landstingsförbundet (stencil 1970).

Landstingsanställd personal, 1971, (stencil 1972).

Organisationskatalogen åren 1971-1974, (stencil).

Statistisk årsbok för landsting, 1974, (stencil).

Demokrati och förvaltning. Grunddrag i ett landstingspolitiskt handlingsprogram, 1974, (stencil).

Från landstingskommuner

Landstingets handlingar och protokoll 1967, 1972 från samtliga landstingskommuner. Förvaltning

Förvaltningsutskottets handlingar och protokoll 1967 från samtliga landstingskommuner.

Utredning om förvaltningsorganisationen, (Malmöhus läns landsting, stencil 1976).

Vad vet Svensson om landstinget (Örebro läns landsting, stencil 1973).

Övrigt

Riksdagsstatistik, stencil 1976.

MEDDELANDE FRÅN STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN, LUND

- | | | |
|--------|-------------------------------|---|
| 1973:1 | Hagström, Bo | Preliminära resultat från en enkätundersökning av länsstyrelsens ordinarie styrelseledamöter, utförd i mars 1973. |
| 1973:2 | Beckman, Björn | De ordinarie ledamöterna i länsstyrelsernas planeringsråd. Preliminära resultat från en enkätundersökning utförd i mars 1973. |
| 1973:3 | Magnusson, Håkan | Sydvästra Skånes kommunalförbund. En undersökning av verksamheten 1965-1972. |
| 1974:1 | Daun, Holger | Change, Conflict Potential and Politics. Two Gambian Case-Studies. (Akad avhandl.). |
| 1974:2 | Hagström, Bo | Den omorganiserade länsstyrelsen. Resultat från en enkätundersökning med länsförvaltningens tjänstemän utförd i mars 1973. |
| 1974:3 | Beckman, Björn | Tjänstemän och länsplanering. En redovisning av vissa resultat från en enkätundersökning med länsförvaltningens tjänstemän, utförd i mars 1973. |
| 1975:1 | Lagerroth, Fredrik | Vår nya författning och frihetstidens. |
| 1976:1 | Bjurulf, Bo
Glans, Ingemar | Från tvåblocksystem till fraktionalisering. Partigrupper och ledamöters röstmönster i norska stortinget 1969-1974. |
| 1976:2 | Johansson, Leif | Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess och serviceutbud. (Akad avhandl.). |

